

Análisis y recomendaciones

Colombia es la tercera economía de América Latina medida en términos de PIB (2012) y dispone de abundantes recursos naturales (OCDE 2013). La situación de expansión económica de Colombia ha ido acompañada de un fortalecimiento de sus instituciones políticas. Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, las sucesivas reformas políticas adoptadas desde principios de la década de 1990ñ, han facilitado la modernización de la actividad económica. Estas reformas, junto con un mayor nivel de seguridad, la creciente actividad minera y los sólidos precios de los productos básicos (commodities) a nivel mundial, apoyan un crecimiento económico que se mantendrá a medio plazo.

La gobernanza de Colombia está siendo influida por factores socio-económicos y demográficos, tales como el enfoque que a lo largo de la historia del país se ha dado a la gobernanza, en particular desde la fractura política del siglo veinte que condujo a la adopción de la actual Constitución. Aunque Colombia ha soportado bien la reciente crisis económica, sus tasas de crecimiento del PIB pueden estabilizarse a medio plazo, sin embargo las desigualdades y las graves disparidades regionales persisten, la productividad sigue siendo relativamente baja y su espacio fiscal podría reducirse en el transcurso del tiempo.

El objetivo prioritario del gobierno de Colombia al solicitar este Informe, fue analizar las fortalezas y debilidades de la administración pública colombiana para abordar exitosamente estos retos socio-económicos, centrándose particularmente en temas identificados como fundamentales para convertirse en un estado más eficiente, efectivo y receptivo, incluyendo la gestión estratégica de recursos humanos en el sector público, los sistemas de gestión de la información en el conjunto del gobierno, y las políticas de contratación pública. La Presidencia de Colombia encargó este Informe para obtener asesoría de la OCDE sobre cómo fortalecer su capacidad estratégica estatal en un conjunto de instituciones del Centro de Gobierno para ser capaces de definir, dirigir y poner en práctica una estrategia nacional a largo plazo, a fin de que los resultados de sus políticas alcancen los objetivos de incrementar la prosperidad y la reducción de la pobreza de manera eficiente y efectiva. La capacidad estratégica estatal se focaliza en lograr que el Centro de Gobierno puede identificar y abordar desafíos internos y externos para implementar esta estrategia correctamente, a través de una mejor toma de decisiones basadas en evidencias y con previsión estratégica, fortaleciendo la eficiencia en el diseño de políticas y en la prestación de servicios, movilizándolo a partes interesadas y apalancando recursos para lograr que los resultados de las políticas sean coherentes y que aborden estos desafíos con eficiencia y eficacia. El concepto de capacidad estratégica pone énfasis en el liderazgo, integridad y transparencia, otorgando importancia a las redes e instituciones tanto de dentro como de fuera del gobierno, a la necesidad de inspirarse en iniciativas subnacionales y en la participación ciudadana.

El actual gobierno de Colombia ha identificado el Buen Gobierno, como una de sus mayores prioridades para abordar los objetivos de desarrollo nacional del país. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 del gobierno, “Prosperidad para Todos”, incluye por primera vez en la historia del país la gobernanza como pilar básico del desarrollo nacional, para lograr los resultados gubernamentales de equidad y crecimiento del país y de sus ciudadanos. En

efecto, el Plan contempla implicaciones significativas de gobernanza para el propio gobierno y en sus relaciones con las autoridades subnacionales y la sociedad civil, incluyendo los ciudadanos y la comunidad empresarial; todo ello es abordado en este Informe.

Al presentar la agenda de políticas del gobierno para el período presidencial de cuatro años, el Plan Nacional de Desarrollo captura la esencia de la agenda electoral del actual Presidente, reflejando un amplio consenso nacional (al haber sido elegido el Presidente por una amplia mayoría) sobre la forma de abordar los retos de equidad y prosperidad de Colombia. La ambiciosa agenda de reforma de la gobernanza de este Plan fue respaldada por el Congreso, lo que le otorgó al Presidente el mandato para ejecutarla. Esta agenda se centra en cuatro áreas principales:

- Fortalecimiento de las instituciones para apoyar la inclusión social y la reconciliación;
- Fortalecimiento de las instituciones para apoyar las políticas sociales y la protección de los derechos humanos;
- Fortalecimiento institucional para apoyar sectores críticos para la competitividad del país;
- Fortalecimiento de la eficiencia y efectividad del Estado.

Hasta la fecha, los resultados de estas reformas incluyen la creación del Departamento para la Prosperidad Social para consolidar las políticas sociales, mediante la coordinación de iniciativas del conjunto del gobierno dirigidas a lograr el desarrollo y la prosperidad nacionales más coherentemente, y mediante la creación de nuevas entidades gubernamentales para apoyar los objetivos de competitividad nacional del gobierno. Estas entidades buscan crear capacidad técnica dentro y fuera del gobierno, y son gestionadas para maximizar la capacidad del gobierno para atraer talento. Entre los ejemplos se incluyen Colombia Compra Eficiente, la entidad responsable de gestionar las actividades de contratación pública del gobierno, tema del Anexo B de este Informe, la Agencia Nacional Minera a cargo de la industria minera del país, y la Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación.

La reforma de la gobernanza no es un fin en sí mismo; es un medio para lograr resultados de políticas públicas para los ciudadanos y las empresas de manera eficiente y efectiva. Buen gobierno implica construir un mejor entorno nacional y regional en el que las personas puedan vivir, aprender y trabajar, en el que los emprendedores puedan innovar y comercializar los resultados de su creatividad, y en el que las empresas puedan invertir para generar riqueza y empleo. El buen gobierno se refiere a mejorar la confianza en el gobierno, sus instituciones, y la calidad de sus servicios y decisiones, porque estas son percibidas como en aras del interés público.

Este Informe tiene como objetivo asesorar al gobierno de Colombia sobre cómo fortalecer su capacidad de gobernanza, para lograr resultados estratégicos a largo plazo en materia de calidad de vida, prosperidad y competitividad para los ciudadanos y empresas, y para garantizar una prestación de los servicios públicos más efectiva y eficiente independientemente del lugar de residencia. Este Informe forma parte de un conjunto de estudios sobre gobernanza que el gobierno de Colombia le ha encargado a la OCDE, entre los que se incluyen una revisión de las políticas regulatorias y una revisión de la política de desarrollo territorial. Dichos estudios son complementarios a este Informe, profundizando en el entendimiento de la regulación como una herramienta de las políticas públicas y como un reto de la gobernanza multi-nivel.

Este Informe refleja el compromiso del gobierno de Colombia con el buen gobierno, incluyendo su vinculación como socio de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*-OGP). La OGP busca garantizar un proceso de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, como medio para beneficiarse plenamente de las ventajas de

la participación ciudadana en la definición de políticas. Colombia se ha comprometido con la OGP en mejorar la transparencia, la participación social y el acceso a la información, y en combatir la corrupción; incluye, por ejemplo, el uso de TIC (incluyendo el lanzamiento del portal “Urna de Cristal” del gobierno, una plataforma en línea para involucrar a los ciudadanos en temas de políticas públicas).

El gobierno de Colombia ha solicitado a la OCDE asesoramiento específico sobre la buena gobernanza, identificando *buenas prácticas internacionales* que pueden ayudar a definir reformas específicas, y ofreciendo *asesoría concreta sobre herramientas y procesos* para mejorar la capacidad estatal estratégica en temas como la coordinación del Centro de Gobierno, la toma de decisiones basada en evidencias, la vinculación de estrategias a la toma de decisiones presupuestarias, gobernanza multi-nivel, gestión estratégica de recursos humanos en el conjunto del gobierno, estrategias de administración electrónica para mejorar la confianza en el gobierno, y enfoques estratégicos para la contratación pública utilizando esta actividad como herramienta estratégica para generar empleo y crecimiento en todo el país. Estas prioridades temáticas reflejan la actual agenda de reformas del gobierno de Colombia.

Coordinación del Centro de Gobierno

Colombia es un estado unitario estructurado como República con un sistema Presidencial que consta de tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), organismos autónomos, organismos de control y una organización electoral. El Poder Ejecutivo ejerce las funciones del Estado relacionadas con el gobierno y la administración, e incluye a todas las autoridades públicas de los niveles subnacionales (departamentos, distritos y municipios). El Poder Ejecutivo es presidido por el Presidente de la República. La Constitución Política de 1991 define que el Gobierno Nacional está compuesto por el Presidente de la República, el Consejo de Ministros y los jefes de los Departamentos Administrativos. La Constitución especifica que la función administrativa sirve al interés público supeditada a los principios de igualdad, integridad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad e imparcialidad a través de la descentralización, delegación y distribución de las facultades administrativas.

La función esencial de las instituciones que conforman el Centro de Gobierno Central (CoG) es actuar como núcleo central de liderazgo: su papel es liderar efectiva, eficiente y coherentemente la implementación de la estrategia nacional basada en la visión y de sus políticas e iniciativas de programación, no solo por parte de la administración central, sino también por las autoridades subnacionales y mediante la movilización de actores o partes interesadas no gubernamentales de toda la sociedad en respaldo de la visión del gobierno. El liderazgo del CoG es necesario para impulsar y promover reformas, y para generar y administrar las interdependencias dentro de la administración, generalizando la colaboración como forma de actuar. El liderazgo institucional del CoG permite a los países fijar parámetros nacionales de desempeño, permitiendo a los gobiernos centrales definir, implementar y evaluar el resultado de las estrategias nacionales, en su papel de fomentar el crecimiento, desarrollo, estabilidad y prosperidad de su país. Esta agilidad estratégica puede ser evaluada frente a la naturaleza y el alcance de la capacidad institucional de un gobierno central para perseguir sus objetivos estratégicos nacionales, y el grado en el cual este gobierno central logra con éxito los resultados que ha definido. Todos los gobiernos incluyen funciones del CoG; sin embargo, los acuerdos institucionales diseñados para desarrollarlas pueden variar sustancialmente de un país a otro.

Si bien el liderazgo del CoG es una característica institucional común a la mayoría de las formas de gobierno de dentro y fuera de la OCDE, existen variaciones importantes en la forma de liderazgo del CoG en sistemas parlamentarios y en sistemas presidenciales. En su sentido

más amplio, la diferenciación más importante es que en los sistemas parlamentarios el objetivo del liderazgo del CoG es ofrecer orientación y coordinación a los ministros y a sus empleados públicos, en la definición e implementación de estrategias para garantizar que el gobierno pueda rendir cuentas al parlamento, del cual emana. En un sistema presidencial, el propósito del liderazgo del CoG es generar y mantener la rendición de cuentas de las instituciones que forman parte del conjunto del gobierno, garantizando al mismo tiempo que el gobierno puede rendir cuentas al Jefe de Estado frente al cual es responsable. El de Colombia es un sistema presidencial fuerte y centralizado. Este Informe evalúa la capacidad de coordinación y toma de decisiones del Centro de Gobierno de Colombia bajo esa perspectiva.

El papel de liderazgo de las instituciones claves del Centro de Gobierno de Colombia

Actualmente, el Centro de Gobierno de Colombia está compuesto por el Presidente, quien es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno, los ministros y los directores de los Departamentos Administrativos. Los Consejos Superiores de la Administración gestionan la definición de políticas y las actividades de coordinación e implementación del Poder Ejecutivo nacional. Estos Consejos no son análogos en su composición a los comités de gabinete de los países de la OCDE; en Colombia, entre sus miembros se incluye no solo a los ministros sino también a los directores de los Departamentos Administrativos claves, que son entidades que asumen la competencia de coordinar el desarrollo e implementación horizontal de políticas multi-sectoriales en el conjunto del gobierno.

En Colombia, el papel de estos Consejos es apoyar al Presidente y al gobierno en la formulación e implementación de políticas. Los Consejos Superiores más importantes son el Consejo de Ministros (el Gabinete), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

El CONPES, posiblemente el Consejo al que se le otorga más poder, es la institución de coordinación de políticas más importante del gobierno. Es la máxima autoridad de planeación nacional del país, y desempeña el cargo de asesorar al gobierno en todas las políticas relacionadas con el desarrollo económico y social del país. Coordina y guía a las diversas agencias y entidades gubernamentales responsables de las políticas económicas y sociales del gobierno. Estudia y aprueba documentos sobre el desarrollo de políticas económicas y sociales generales. Más importante aún, para su posterior consideración y aprobación por parte del Congreso, avala el Plan Nacional de Desarrollo cuatrienal, la agenda de políticas basada en la visión del Presidente para un período de cuatro años, gestionando la implementación de la estrategia de desarrollo nacional del gobierno, y las inversiones de capital requeridas para llevarla a cabo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el proyecto de las políticas del gobierno, su manual de instrucciones y hoja de ruta: legitima todas y cada una de las iniciativas estratégicas de importancia a ser implementadas por el gobierno durante el período presidencial. El resumen ejecutivo de “Prosperidad para Todos”, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de Colombia, establece claramente que el Plan es “es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades prioritarias y urgentes de la nación y aprovechar sus potencialidades, pero sobre todo para sentar las bases que nos permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno elegido por el pueblo colombiano, con una mayoría histórica...”¹ El Plan es considerablemente divulgado con carácter previo a su aprobación; sometido a consulta a una diversidad de partes interesadas de la sociedad civil y de las diferentes regiones del país. Posteriormente el Congreso aprueba el Plan, reflejando por tanto una visión diversa del país.

El gobierno central de Colombia incluye a la mayoría de las instituciones del CoG que son comunes en los gobiernos de la OCDE. La Presidencia de Colombia y su Departamento Nacional de Planeación, la agencia de planeación nacional del país, son las dos instituciones esenciales del Centro de Gobierno:

- La Oficina del Presidente de la República —la **Presidencia**— es el centro neurálgico del gobierno central para la supervisión y coordinación de la implementación de la agenda del Presidente. Su mandato se centra en monitorear o hacer un seguimiento a la formulación y ejecución de las políticas prioritarias del gobierno relacionadas con la implementación del Plan, lo que incluye gestionar en nombre del Presidente la herramienta de evaluación de resultados y de seguimiento del gobierno, diseñada por el Departamento de Planeación. Por lo tanto, trabaja muy de cerca con el Departamento Nacional de Planeación para coordinar la ejecución de las políticas relacionadas con el Plan por parte del gobierno y, junto con el Departamento de Planeación, trabaja con los ministros y sus equipos para desarrollar e implementar iniciativas de políticas multisectoriales horizontales, impulsando las principales prioridades del Presidente. La Presidencia proporciona supervisión para fijar y ordenar las prioridades, asegurando así un *proceso* fluido de implementación de estrategias en el conjunto del gobierno, mientras el Departamento Nacional de Planeación se centra en trabajar con los ministerios y otros actores gubernamentales para coordinar la implementación del *contenido* del Plan.

En su configuración actual, la Presidencia está compuesta por una serie de unidades organizadas en torno a los temas prioritarios del Presidente para el desarrollo del país, como se articulan en el Plan. Estas unidades informan al Secretario General / Director del Departamento de la Presidencia, el cargo más alto en la Presidencia después del Presidente y del Vicepresidente de la República. Este cargo es de importancia crítica tanto para la implementación eficiente de la agenda de políticas del Presidente como para el funcionamiento eficiente del gobierno. Este cargo asume las siguientes funciones:

- Jefe de Gabinete del Jefe de Estado, similar al que desempeña por ejemplo el Jefe de Gabinete del Presidente de los Estados Unidos, responsable de supervisar la agenda política y de las políticas del Presidente del conjunto del gobierno, y
- Secretario del gobierno, similar al papel que desempeña, por ejemplo, el Secretario del Consejo Privado de Canadá en su calidad de Secretario del Gabinete, responsable de garantizar que la toma de decisiones del gobierno se adopten fluidamente a medida que se implementa la agenda del Presidente.

En la configuración actual de la Presidencia, las unidades que informan al Director del Departamento son unidades encabezadas por un/a “Alto/a Comisionado/a o Consejero/a”, cada uno/a responsable del trabajo con el Departamento Nacional de Planeación, los ministros correspondientes y sus ministerios, los Departamentos Administrativos y otros centros de responsabilidad del gobierno, para impulsar las iniciativas gubernamentales bajo los pilares de las políticas prioritarias del Plan.

- El **Departamento Nacional de Planeación** prepara el Plan Nacional de Desarrollo y actúa como la secretaría del CONPES. Cuando el Plan es aprobado por el Congreso, el Departamento Nacional de Planeación coordina la implementación, monitoreo, evaluación y gestión de resultados del contenido del Plan. Por lo tanto se involucra con el resto del gobierno y aprueba procedimientos y directrices para el diseño, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos contenidos en el Plan. De igual forma, el Departamento coordina todas las agencias del gobierno para garantizar la adecuada

ejecución e implementación de las políticas, programas y proyectos contenidos en el Plan. De hecho, las principales responsabilidades del Departamento de Planeación son apoyar a los ministros, Departamentos Administrativos y entidades territoriales en el diseño, monitoreo y evaluación de la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos que impulsan el Plan. Informa periódicamente a la Presidencia sobre la implementación del Plan, y asesora en la elaboración del informe anual del Plan presentado al Congreso.

El Centro de Gobierno de Colombia afronta temas estructurales clave, que influyen en su capacidad de coordinar la definición, implementación y monitoreo de resultados de su Plan Nacional de Desarrollo, y en definitiva para lograr exitosamente los resultados de sus políticas de desarrollo. Estos temas estructurales incluyen:

- **El papel del Consejo de Ministros** en la coordinación de la definición, implementación y evaluación de resultados de las estrategias. Actualmente, el poder de toma de decisiones parece estar concentrado en manos del Presidente, y a través del Presidente, quien los preside, en los Consejos Superiores. Si bien el Consejo de Ministros se reúne regularmente (aunque no tan frecuentemente como en los países de la OCDE²) y su papel está definido en la ley, parece asumir responsabilidades limitadas de supervisión sobre el conjunto del gobierno en materia de toma de decisiones de los Consejos Superiores, y juega un papel igualmente limitado en la definición de la agenda global del gobierno y en garantizar que las decisiones políticas de corto plazo reflejen los objetivos estratégicos de desarrollo a largo plazo del país. Por ejemplo, una vez que el Plan Nacional de Desarrollo ha sido aprobado por los dos Consejos Superiores principales —en particular por el CONPES— y el Congreso ha promulgado su legislación habilitante, parece que las decisiones de políticas individuales que afectan a la implementación del Plan son tomadas por el Presidente e implementadas por los ministros bajo la coordinación del Departamento de Planeación. Como consecuencia, el CONPES no parece funcionar como un comité formal del Consejo de Ministros y no parece tener que rendir cuentas formalmente al Consejo de Ministros por sus decisiones, como sería el caso en los países de la OCDE, a pesar de que todos los miembros del Consejo de Ministros son miembros del CONPES.
- **Las funciones del jefe de estado y jefe de gobierno** dentro de una Presidencia que se reconfigura cada vez que cambia el Presidente. Muchos países de la OCDE, ya sea en sistemas presidenciales como el de los Estados Unidos o en sistemas parlamentarios como los del Reino Unido o Canadá, combinan en una sola institución del CoG (o en un pequeño grupo de instituciones) las funciones primordiales relacionadas con la dirección por parte del Jefe de Estado de la estabilidad y el desarrollo a largo plazo del país, y aquellas relacionadas con la administración cotidiana del gobierno. Otros las dividen, como es el caso de Francia. Sin embargo, en todos los casos existe una clara diferenciación de responsabilidades entre las unidades que administran las operaciones cotidianas del gobierno, y aquellas que se dedican a la previsión estratégica a largo plazo, la planeación estratégica a mediano plazo y el monitoreo de resultados para la modificación de las estrategias nacionales.

En Colombia todas estas funciones las ejerce el Presidente. A pesar de implementar reformas de gobernanza que son impresionantes bajo cualquier estándar, la Presidencia y el Departamento de Planeación parecen estar estructurados para administrar y monitorear el cumplimiento de la agenda cuatrienal del Presidente. Por lo tanto, la capacidad institucional podría ser reforzada, para garantizar que un horizonte de planeación a más largo plazo informado por los resultados de la previsión estratégica, enmarcara el diseño y la implementación de la agenda de las políticas del gobierno.

A pesar de que la actual estructura es legítima, particularmente en un sistema presidencial como el de Colombia, puede ser un objetivo no óptimo. Gestionar las operaciones de gobierno demanda gran cantidad de tiempo. Los valiosos recursos dedicados actualmente en la Presidencia a las operaciones cotidianas del gobierno, podrían dedicarse a asesorar al Jefe de Estado y al Ejecutivo sobre asuntos estratégicos a largo plazo, que afectan al desarrollo del país y que tienen un impacto sobre la estrategia de desarrollo a mediano plazo. Así como en fomentar la divulgación de la dirección estratégica al Poder Legislativo y, a través del Congreso, a los colombianos, y garantizando la continuidad de los objetivos de desarrollo del país a pesar de que se pudieran producir cambios en los cargos electos.

No está en discusión el actual sistema presidencial de toma de decisiones. Lo que se cuestiona es si el funcionamiento actual del CoG de Colombia y los mandatos de dirección y de toma de decisiones del Gabinete pueden ser mejorados para optimizar la capacidad de los ministros a aportar su experiencia, pericia y conocimientos, y a través de ellos los de sus ministerios y oficinas regionales, para tomar decisiones basadas en información y evidencias que impulsen la agenda del Presidente, aumentando así su rendición de cuentas al Jefe de Estado, y al mismo tiempo realizando la transparencia y rendición de cuentas del gobierno ante los ciudadanos, aumentando en última instancia la confianza pública en las decisiones del gobierno. Abordar el papel del Consejo de Ministros y de las instituciones del CoG en la gestión de las operaciones del gobierno, mientras se mejora la participación del conjunto del gobierno en la definición, implementación y monitoreo de los resultados de las estrategias, podría ayudar al gobierno a ampliar su ya impresionante récord de reformas de gobernanza, garantizando que puede maximizar el impacto de la estrategia de desarrollo nacional sobre los ciudadanos y las empresas a través del tiempo para lograr su meta de prosperidad para todos los colombianos. El gobierno podría contemplar la formalización de los mandatos de toma de decisiones y de procedimientos operativos para el Consejo de Ministros y sus Comités, y crear capacidades dentro del servicio civil del CoG para apoyarlo, como se describe a continuación.

Recomendaciones

- **Contemplar la creación de un cargo ministerial responsable de coordinar las operaciones cotidianas de gobierno.** De hecho, este cargo es común en los sistemas presidenciales de América Latina y de la OCDE. Este ministerio podría estar ubicado en la Presidencia:
 - Este ministro —quien podría ser denominado Ministro de la Presidencia—, en su papel de asesor presidencial en la implementación de la agenda del Presidente, podría asumir la responsabilidad de coordinar las funciones cotidianas del gobierno, responsabilizándose de las operaciones a corto plazo del gobierno que actualmente recaen en la Presidencia, trabajando muy de cerca y de manera permanente con el Ministro del Interior —responsable de la agenda legislativa del gobierno y de sus relaciones con el Congreso en nombre del Presidente—, y coordinando la preparación e implementación de la estrategia de comunicaciones internas y externas del conjunto del gobierno.
 - Más importante aún, este ministro podría tener la competencia de trabajar de manera permanente con el Presidente, ministros claves responsables de todos los aspectos de la agenda del gobierno, jefes de Departamentos Administrativos y otras agencias gubernamentales claves para coordinar, secuenciar y gestionar el proceso de toma de decisiones del Gabinete en nombre del Presidente, garantizando la relevancia y coherencia de las propuestas que se someten al Consejo de Ministros para impulsar la agenda cuatrienal del Presidente.
 - Parte de esta competencia es ejercida por el Secretario General de la Presidencia, dentro de la actual estructura de Colombia Sin embargo, en este contexto, dichas funciones podrían ser repartidas, formalizadas y racionalizadas bajo el liderazgo de un ministro,

Recomendaciones (continuación)

con responsabilidad de supervisión sobre el conjunto del gobierno y rindiendo cuentas al Presidente.

- **Evaluar los mandatos y procedimientos operativos del Consejo de Ministros existente** y de sus comités, junto con los de los Consejos Superiores, con el objetivo de afirmar, formalizar y racionalizar una clara división de responsabilidades en la toma de decisiones (basadas en grupos de políticas temáticas relacionadas con la definición e implementación de estrategias del conjunto del gobierno, como existe en este momento para el CONPES y el CONFIS), y definir una jerarquía en el proceso de toma de decisiones para lograr una mayor coherencia en la definición, implementación y evaluación de los resultados de las estrategias del conjunto del gobierno. Por ejemplo:
 - Se puede contemplar definir el papel de los Consejos Superiores como Comités formales permanentes del Consejo de Ministros, informando al Consejo de Ministros. En función de la importancia dada por el gobierno a los temas de justicia y derechos humanos, se debe contemplar la creación de un cuarto comité permanente para este grupo de asuntos de políticas;
 - Se podría llevar a cabo la creación de un comité permanente sobre operaciones del gobierno, que podría evaluar continuamente los asuntos que afectan a la capacidad operativa del gobierno (en particular en relación con la gestión de recursos humanos, el gobierno en línea y la contratación pública) relacionada con el funcionamiento eficiente y efectivo de las estructuras del gobierno central y subnacional.
 - Se podría contemplar la creación de un pequeño comité permanente a cargo de la planeación y de las prioridades a mediano plazo, integrado por los jefes de los otros comités permanentes y presidido por el Ministro de la Presidencia, que podría centrarse en los vínculos entre las prioridades estratégicas que están en discusión en los comités permanentes y en su secuenciación para decisión, en los vínculos entre las prioridades estratégicas y la capacidad operativa del conjunto del gobierno para implementarlas, y en asuntos de comunicación del conjunto del gobierno. Este comité de planeación y de las prioridades podría —o no— servir de filtro entre los comités permanentes y el Consejo en pleno.
- **Contemplar la formalización del mandato del Consejo de Ministros — el Gabinete en pleno — presidido por el Presidente de la República**, como la autoridad final para la toma de decisiones del Ejecutivo con respecto a la implementación de las políticas relacionadas con la ejecución de la agenda del Presidente. El Consejo en pleno podría focalizar su atención en definir la agenda; en el monitoreo y evaluación de la definición e implementación de estrategias; y en la evaluación de resultados y rendición de cuentas. Este marco permitiría que el Presidente fuese la autoridad final del Estado en la toma de decisiones a fin de impulsar la agenda cuatrienal del gobierno. Posibilitando que los comités permanentes desempeñen un doble papel: comunicando la toma de decisiones en el pleno del Consejo, y decidiendo en nombre del Presidente y del Gabinete en pleno asuntos estratégicamente menos relevantes.
- Con el fin de realzar la transparencia y la rendición de cuentas al público en lo referente a la coordinación de la toma de decisiones, **contemplar codificar (ya sea mediante regulación o ley), y hacer públicos, los mandatos de los comités del Consejo**, y diferenciar entre los comités permanentes y los comités ad hoc que el gobierno podría crear puntualmente, para atender asuntos básicos multi-sectoriales horizontales relacionados con la implementación de la agenda del Presidente.
- **Contemplar evaluar la capacidad de examen, previsión, desarrollo de políticas, planeación estratégica y evaluación de resultados de los ministerios** en todo el gobierno con miras a fortalecer la capacidad de los ministerios para hacer contribuciones más estratégicamente (ya sea individual o conjuntamente con otros ministros) en la definición e implementación de las estrategias nacionales, con el objetivo de abordar las disparidades en este área.

Recomendaciones (continuación)

- En este frente, el Departamento de Planeación usa actualmente una serie de indicadores financieros y de desempeño para medir la capacidad administrativa, de gestión y fiscal en los gobiernos subnacionales, a fin de integrar el Plan Nacional de Desarrollo en la planeación regional y local, y prestar servicios públicos a los ciudadanos de manera efectiva y eficiente. En particular, el Departamento Nacional de Planeación usa el Índice de Desempeño Integral (IDI), un índice compuesto que mide la capacidad de los gobiernos locales respecto a indicadores de eficiencia, eficacia y cumplimiento referente a la ejecución, programación y ejecución de sus políticas.
- **El gobierno podría contemplar ordenar al Departamento de Planeación adaptar esta herramienta y aplicarla en los ministerios para identificar debilidades en la previsión y planeación estratégica, en el desarrollo de políticas y en la evaluación del desempeño**, como medio para fortalecer la capacidad de los ministerios para contribuir en la fijación, implementación y evaluación de desempeño de las estrategias nacionales.
- Al hacerlo, **el gobierno podría reforzar las responsabilidades del Departamento de Planeación Nacional** en materia de planificación a medio y largo plazo, mejorando la capacidad de los ministerios para contribuir en la fijación de las estrategias nacionales donde existen debilidades, y **permitiendo al Departamento centrarse más directamente en coordinar y monitorear la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, desde una perspectiva transversal en un horizonte de planeación que tenga en cuenta los asuntos estratégicos emergentes en el largo plazo**, más allá del ciclo electoral de cuatro años (ver Capítulo 3 sobre asuntos de previsión estratégica).

Formalizar la capacidad del CoG para apoyar al Consejo de Ministros y a sus comités

Las estructuras de comités de esta naturaleza generalmente son atendidas por una o más instituciones del CoG —generalmente más de una—, cuyos empleados públicos desempeñan varias funciones simultáneamente:

- *La función de liderazgo*, que le permite a la institución del CoG actuar en nombre del Jefe de Estado/Gobierno, cuando trabaja con ministros que desean aportar iniciativas a la implementación de la estrategia de desarrollo nacional. Esta función implica simultáneamente fijar prioridades en todo el gobierno y de ordenar y priorizar las iniciativas en beneficio del país.
- *La función de coordinación ex-ante y ex-post*, permite a la institución del CoG aprovechar los recursos de todo el gobierno para garantizar que las decisiones del Gabinete son tomadas coherentemente, habiendo coordinado con carácter ex-ante la definición e implementación de políticas del conjunto del gobierno, y posteriormente le permite evaluar los resultados *ex-post*, que son medidos frente a los resultados de las políticas del conjunto del gobierno.
- *La función de cuestionamiento*, que le permite a la institución del CoG, usando sus propios recursos humanos internos, aprovechar evidencias sólidas para cuestionar el enfoque de un ministro sobre cualquier iniciativa que esté siendo sometida a la consideración del Gabinete, y medir si la propuesta tiene en cuenta todas las consideraciones internas y externas, de corto, mediano y largo plazo (por ejemplo riesgos, costes, etc.), usando los resultados de la previsión estratégica y una perspectiva de conjunto del gobierno;

- *La función de asesoría*, que le permite a la institución del CoG asesorar al Ministro, al comité de Gabinete y al Jefe de Estado/Gobierno sobre la validez y utilidad de una iniciativa sometida a consideración, por ejemplo, ¿la iniciativa está lista para ser considerada? ¿Es oportuna? ¿Se enmarca dentro de la estrategia global del gobierno? ¿Se llevaron a cabo consultas apropiadas y significativas con las partes interesadas? ¿Los resultados de estas consultas están reflejados en la propuesta que se está sometiendo a consideración?
- *La función de semáforo*, que le permite a la institución del CoG advertir a un ministro que su iniciativa aún no está preparada para ser considerada por el Gabinete, y por qué.
- *La función de comunicación*, que le permite al gobierno, a través de las actividades de la institución del CoG en este área, informar interna y externamente sobre los objetivos estratégicos de todo el gobierno y sobre grado de avance llevado a cabo para lograrlos, elevando así la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos.

Por supuesto, el gobierno de Colombia ya cuenta con mecanismos institucionales del CoG que desempeñan la mayoría de estas funciones. Sin embargo, como medio para incrementar la eficiencia y efectividad de estas instituciones en la toma de decisiones y en el monitoreo de los resultados de la agenda del Presidente bajo una estructura ampliada de comités de Gabinete, el gobierno podría contemplar crear capacidad en el servicio civil dentro del Centro de Gobierno para apoyar esta estructura de Comités de manera permanente, y al mismo tiempo dar continuidad a la definición, implementación y evaluación de los resultados de las políticas más allá del horizonte de planeación definido por el ciclo electoral, como se describe en las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones

Contemplar la evaluación de los mandatos y procedimientos operativos de la Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior y los Departamentos Administrativos pertinentes (por ejemplo, el responsable del Servicio Civil) con miras a:

- **Dividir en dos, si corresponde, las responsabilidades del cargo del Director del Departamento de la Presidencia, creando:**
 - **Un cargo de Jefe de Gabinete del Presidente**, responsable de asesorar al Presidente sobre la implementación estratégica de su agenda cuatrienal en el conjunto del gobierno, en el contexto de una planeación a más largo plazo (podrían ser diez años) resultante de la previsión estratégica, en vista de la responsabilidad directiva del Presidente para la prosperidad a largo plazo del país, y
 - **Un cargo de Secretario General del Gobierno**, responsable de coordinar las operaciones del gobierno relacionadas con la toma de decisiones para implementar la agenda de políticas del gobierno, y de asesorar al Presidente y al Ministro de la Presidencia (y al Jefe de Gabinete) en asuntos de contenido, secuenciación, presentación y comunicación de la implementación de las iniciativas que se están debatiendo en el Consejo de Ministros y sus Comités dirigidas a impulsar la agenda de políticas del gobierno.
 - **Los empleados públicos que informan al Secretario General del Gobierno podrían organizarse en unidades, para proporcionar información al Consejo de Ministros y a sus Comités Permanentes** trabajando conjuntamente con ellos, y con la Presidencia, los Departamentos Administrativos pertinentes y los ministerios, para preparar las agendas de los comités y garantizar que las iniciativas de políticas sometidas a debate en estos comités estén preparadas para ser discutidas, que reflejan

Recomendaciones (*continuación*)

apropiadamente las prioridades estratégicas del gobierno y que pueden impulsar la agenda del gobierno exitosamente.

- Si el gobierno prosigue, **esto podría significar centralizar las funciones básicas de coordinación que apoyan las operaciones del gabinete desde las unidades existentes del CoG** (incluyendo el Departamento de Planeación, la Presidencia, y por ejemplo la unidad de gestión de la agenda legislativa del Ministerio del Interior) bajo el Secretario del Gobierno. Como mínimo, **requeriría de una coordinación más sistemática y sostenida, liderada por el Secretario del Gobierno, entre aquellas unidades actualmente alojadas fuera de la Presidencia y la Presidencia propiamente dicha.**
- **Los empleados públicos que informan al Secretario del Gobierno (y, si corresponde, al cargo mismo) podrían ser mantenidos en su cargo por un periodo de tiempo más allá del marco temporal definido por el ciclo electoral**, para dar una mayor estabilidad al CoG y otorgar “memoria corporativa” a la planeación, pudiendo ser útil para los Presidentes entrantes cuando se dispongan a definir e implementar sus agendas de políticas.
- **Si se crea el cargo ministerial (Ministerio de la Presidencia), el Secretario del Gobierno podría informar a ese Ministro.** Si no se crea el cargo ministerial, el Secretario del Gobierno podría informar al Jefe de Gabinete o bien directamente al Presidente. Con el paso del tiempo, sin embargo, la existencia tanto de un Ministro de la Presidencia como de un Secretario del Gobierno podría resultar redundante (como sucedió en el gobierno federal de Alemania, a pesar de que los dos cargos trabajaban bien juntos). Colombia podría entonces evaluar la eficiencia y efectividad de este esquema, en caso de crear ambos cargos.
- **Aclarar y codificar las responsabilidades asignadas a la Presidencia y al Departamento Nacional de Planeación**, con respecto a la coordinación del conjunto del gobierno para la toma de decisiones relacionadas con la implementación de la agenda del Presidente y del Plan Nacional de Desarrollo, dentro de un horizonte de planeación a más largo plazo, dado que el DNP provee apoyo técnico tanto al Presidente como al CONPES.

Profundizar la interfaz ejecutivo-legislativa en el desarrollo e implementación de estrategias nacionales

El gobierno de Colombia, especialmente bajo el liderazgo de su actual Presidente, ha hecho esfuerzos considerables para mejorar la interfaz Ejecutivo-Legislativo —las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso—, como medio para conseguir respaldo para las reformas fundamentales de amplio alcance dirigidas a estabilizar el país, abordar asuntos de equidad y disparidades regionales, y concretar la agenda del gobierno de “prosperidad para todos”. Al asumir el cargo, el actual Presidente propuso un nuevo enfoque de Unidad Nacional al Congreso para gestionar las relaciones Ejecutivo-Legislativo:

- Este enfoque implicó una alianza operativa entre los diferentes partidos políticos en el Congreso para apoyar la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo por parte del gobierno. Esta agenda de Unidad Nacional ha mejorado la colaboración y coordinación entre el gobierno y diversos partidos políticos, realzando la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, y garantizando que ambos poderes trabajen conjuntamente de manera más coherente para lograr los objetivos de desarrollo nacional establecidos en la agenda del gobierno. Dependiendo del tema en cuestión y del proyecto legislativo en discusión, representantes del gobierno y de los partidos

políticos en el Congreso se reúnen para discutir la forma de proceder y para garantizar la puesta en común de información.

- Este enfoque permite realizar amplias consultas públicas a los partidos políticos sobre los borradores de legislación más relevantes y presentar iniciativas legislativas para concretar sus propias agendas legislativas. Desde 2010, han sido discutidas y aprobadas 127 leyes, incluidas cinco reformas constitucionales propuestas por el gobierno, y 111 leyes propuestas por el Congreso.
- Este enfoque de Unidad Nacional incrementa la eficiencia de la discusión sobre nueva legislación, ya que facilita el quórum en las diferentes comisiones del Congreso y en las sesiones plenarias.

Tomando como punto de partida dicho enfoque, el gobierno podría reforzar la interfaz con el Congreso, involucrándolo más sistemáticamente en el proceso de desarrollo e implementación de las políticas nacionales estratégicas. Una forma de hacerlo podría ser asociarse con el Congreso para involucrar a los ciudadanos en la búsqueda de políticas alternativas. De hecho, el gobierno de Colombia podría desarrollar sus mecanismos existentes de interfaz gobierno-Congreso, que incluyen la presencia de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos en comisiones constitucionales permanentes y en las sesiones plenarias del Congreso. Así como potenciar las consultas públicas, que incluyen audiencias públicas y la Consulta Previa a comunidades indígenas y afrocolombianas sobre políticas públicas, estableciendo por tanto de forma sistemática un mecanismo para involucrar a las partes interesadas en la búsqueda de políticas alternativas en una fase inicial del proceso, con el objetivo de lograr políticas públicas al menor coste posible para el estado, las empresas y los ciudadanos.

Recomendación

Contemplar desarrollar los mecanismos de consulta existentes para estimular un debate nacional de forma más sistemática y abierta dentro del gobierno y con el Congreso, las autoridades subnacionales, las empresas y los ciudadanos sobre políticas de especial relevancia, para identificar en una fase inicial del proceso los desafíos que requieren atención y debatir opciones alternativas para abordarlos:

- Un mecanismo que el gobierno podría contemplar es la expedición de un **documento para discusión o Libro Verde**, delineando los objetivos de toda iniciativa de política relevante y las posibles opciones para abordarlos. El gobierno podría garantizar que el documento sea redactado en un lenguaje sencillo para ser entendible por el público en general. El gobierno podría expedir el documento para discusión o debate en una fase inicial del proceso, antes de identificar su opción preferida de política. Los resultados de las consultas podrían ser publicados.
- Si el libro verde da como resultado propuestas concretas de implementación, los comentarios de las partes interesadas sobre el impacto potencial de la propuesta podrían posteriormente nutrir las discusiones del Consejo de Ministros y las decisiones adoptadas sobre su implementación.
- Otro mecanismo popular usado no solo por gobiernos de la tradición de Westminster sino por países latinoamericanos como Chile, es una **“Comisión de Gobierno”** cuya competencia consiste en analizar políticas nacionales con repercusión en el desarrollo sostenible a largo plazo del país, y proponer políticas alternativas al gobierno para abordarlos de la mejor manera posible. Dicha Comisión invita al público en general y a las partes interesadas pertinentes, a debatir sobre el asunto y sobre las posibles opciones para abordarlo. Posteriormente, el informe emitido por la Comisión al gobierno refleja esta participación por parte de los ciudadanos y de las partes interesadas de la sociedad civil.

Mejorar las comunicaciones del conjunto del gobierno para la rendición de cuentas y fomentar la transparencia

Una estrategia de comunicación efectiva del conjunto del gobierno podría servir para realzar la confianza ciudadana en el gobierno, y garantizar también que todos los actores del gobierno a nivel tanto nacional como subnacional conozcan los planes del gobierno, pudiendo participar en diálogos con el gobierno sobre los mismos.

Elaboradas herramientas de información y rendición de cuentas han sido desarrolladas por el gobierno de Colombia. Entre dichos instrumentos se incluye el Informe Anual presentado al Congreso sobre el Plan Nacional de Desarrollo. Entre las herramientas recientemente incorporadas se incluyen la “Urna de Cristal”, una de las iniciativas más relevantes del actual gobierno para usar las TIC, otorgando poder e involucrando a los ciudadanos, mejorando por tanto la rendición política de cuentas (ver el Anexo C), y el Portal de Transparencia Económica, portal del gasto público del gobierno que permite a los ciudadanos encontrar información sobre la ejecución presupuestaria de los Ministerios, Departamentos Administrativos, el Congreso, el Poder Judicial, los Establecimientos Públicos, Corporaciones y Organismos Autónomos y las entidades de Control Electoral. Tomando como punto de partida estas herramientas, el gobierno podría contemplar emitir informes anuales del “Estado de la Nación” como se describe a continuación.

Recomendaciones

- **Contemplar ordenar al Consejo de Ministros, apoyado por la Presidencia, que debata, apruebe y emita, en ejemplares impresos y por vía electrónica, uno o más informes anuales del conjunto del gobierno sobre el ‘Estado de la Nación’,** en los que se incorporen análisis de desempeño cuantitativo de las políticas del conjunto del gobierno, usando los mecanismos de información existentes, tales como el informe anual del Presidente, las reuniones anuales de rendición pública de cuentas (Rendición de Cuentas), y los procesos de retroalimentación ciudadana bajo los “Acuerdos para la Prosperidad”, mejorando su claridad, publicitando su disponibilidad e involucrando a los ciudadanos sistemáticamente en su contenido:
 - Presentar claramente al Congreso y a los ciudadanos evidencias cuantitativas y cualitativas sobre los progresos realizados por el gobierno durante el año anterior, para alcanzar los resultados de desarrollo nacional articulados en su Plan Nacional de Desarrollo.
 - Usar lenguaje sencillo y evidencias cuantitativas sólidas para “contar la historia de Colombia” a los colombianos y al mundo, aportando evidencias sobre las iniciativas del gobierno, dirigidas a afrontar los desafíos estratégicos emergentes para el desarrollo nacional, junto con los resultados logrados en términos de desarrollo y de prosperidad del país.
- **Contemplar solicitar retroalimentación ciudadana permanente** sobre estos informes (por ejemplo, usando la “Urna de Cristal” y la recientemente instituida Encuesta de Percepción Ciudadana), para establecer las bases de un diálogo permanente entre el gobierno nacional y los ciudadanos, que podría ser útil para fundamentar el diseño y la implementación de planes de desarrollo posteriores.

Toma de decisiones basada en evidencias

La toma de decisiones basada en evidencias del conjunto del gobierno puede permitir alcanzar el logro de resultados estratégicos con mayor efectividad y eficiencia. El análisis de políticas basado en evidencias fundamenta claramente las decisiones tomadas por el gobierno de Colombia sobre alternativas políticas, concretamente en relación con la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo SINERGIA, el sistema nacional de Colombia del

Departamento Nacional de Planeación para evaluar los resultados de la gestión pública, es una herramienta de evaluación de resultados elaborada, bien diseñada y de calidad excepcional que ha sido desarrollada para cumplir los más exigentes estándares. Es usado sistemáticamente por el gobierno para evaluar y monitorear el resultado de políticas y programas públicos relevantes. Este sistema suministra información de resultados, indicando si se están logrando los objetivos de las políticas públicas, y cómo.

Dicho lo anterior, el gobierno de Colombia se enfrenta a una serie de problemas relacionados con el uso de evidencias sólidas para la toma de decisiones con respecto a la definición, implementación y el monitoreo de los resultados de las estrategias que abordará este Informe:

- La capacidad de las instituciones del Centro de Gobierno (CoG) de Colombia para ejercer lo que la OCDE denomina “previsión estratégica” o la capacidad de anticipar y prepararse para las tendencias previsibles y perturbadoras en el largo plazo (por ejemplo, más allá de un horizonte de planificación cuatrienal), y satisfacer de manera exitosa las exigencias resultantes de las limitaciones fiscales;
- El hecho de que hasta la fecha, si bien el gobierno de Colombia está desarrollando nuevas estrategias y directrices para realzar la confianza en, y mejorar la efectividad y la transparencia del sistema regulador del Poder Ejecutivo (su “Política Regulatoria CONPES”), no se establece el uso obligatorio de la evaluación del impacto regulatorio en la toma de decisiones, particularmente con carácter previo a la promulgación de la legislación o a la imposición de una regla;
- Los desafíos relacionados con la vinculación de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo con el gasto ejecutado dadas las rigideces del presupuesto de inversión, la separación entre el Departamento de Planeación —que administra los componentes de inversión de capital del gasto para implementar el Plan— y el Ministerio de Hacienda —que gestiona el presupuesto operativo o corriente para implementar el Plan—, y el desfase de tiempo existente entre el momento en el que se finaliza la planeación del presupuesto y el momento en el que se reciben los resultados de la evaluación; y
- El elaborado y sofisticado sistema de Auditoría y Control de Colombia establecido para luchar contra la corrupción, podría mejorarse abordando los desafíos relacionados con los solapamientos funcionales entre las entidades de control externo del gobierno central y sus instituciones de control interno y externo, los problemas de capacidad dentro de sus mecanismos de control interno, y los notorios problemas de capacidad técnica a nivel territorial.

Conocimiento estratégico como prerrequisito para la agilidad estratégica

El gobierno de Colombia quiere abordar la pobreza persistente, la baja productividad de la mano de obra, la aguda desigualdad de ingresos, las disparidades regionales y asuntos de seguridad, adaptándose exitosamente al mismo tiempo al crecientemente complejo entorno global. Para satisfacer estos desafíos con éxito se requiere de agilidad estratégica por parte de los gobiernos. La agilidad estratégica implica la capacidad de, y el compromiso con, la percepción estratégica, participación colectiva y flexibilidad de recursos. La percepción estratégica requiere de capacidad para ejecutar una planeación estratégica dinámica e interrelacionada a largo y corto plazo, basada en una visión y conocimiento del conjunto del gobierno. Para lograr la percepción estratégica, los gobiernos deben aprovechar la experiencia y la pericia de múltiples actores o partes interesadas para desarrollar la visión estratégica, y ejecutar esa visión mediante el desarrollo de escenarios de planeación estratégica.

La toma de decisiones basada en evidencias y en la información proporcionada por la planeación y previsión a mediano y largo plazo, proporciona a los gobiernos la información necesaria para tener una percepción estratégica, incorporando riesgos y oportunidades tanto presentes como futuros. A partir de estos esfuerzos, los gobiernos están mejor posicionados para definir una visión estratégica y los planes de gobierno necesarios para implementarla, basados en la información disponible y en las contribuciones de los ciudadanos, empresas y la sociedad civil, y teniendo en cuenta las oportunidades y riesgos futuros. Una visión estratégica es la expresión del futuro deseado y pretendido por el gobierno para su país. ¿Hacia dónde ven los líderes políticos que se dirige su país? ¿Cómo quieren que se vea su país en diez, veinte o treinta años? ¿Cuáles son las dos o tres principales metas-resultados que los líderes políticos quieren buscar para su país y sus ciudadanos? Por lo tanto, una visión estratégica trabaja simultáneamente en dos niveles: una visión de futuro compartida por el conjunto de la sociedad, y en la agenda del gobierno referente a por qué camino llevar al país para alcanzarla. Si se comunican efectivamente, las respuestas a este tipo de preguntas pueden ser una poderosa herramienta de visión nacional para dar una clara dirección estratégica al gobierno, si recibe el apoyo de las partes interesadas claves del sector público, privado y de la sociedad civil. Las visiones estratégicas a largo plazo pueden servir por ende para movilizar debates nacionales sobre el futuro del país. Adicionalmente pueden ser herramientas poderosas para involucrar, en el futuro del país y en su papel para abordarlo, al poder legislativo, grupos de la sociedad civil y ciudadanos.

Por supuesto, Colombia ya lleva a cabo una amplia y profunda planificación a medio plazo. Sin embargo, el éxito final de la planeación en Colombia depende de la continuidad de las políticas, más allá del horizonte cuatrienal del Plan. De hecho, el Departamento de Planeación ha logrado garantizar un cierto grado de continuidad entre los sucesivos planes cuatrienales, teniendo en cuenta su focalización en las políticas prioritarias, a pesar de la ausencia de un horizonte de planeación a largo plazo. Colombia ya desarrolla actividades de previsión sustentan el desarrollo de una visión estratégica del futuro del país:

- El Ministerio de Hacienda mantiene una proyección fiscal macroeconómica de la evolución de la deuda respecto al PIB a diez años, en el contexto de la gestión del gasto bajo la disciplina fiscal del gobierno. Este marco fiscal a mediano plazo puede ser una valiosa herramienta de planeación sobre la cual edificar objetivos estratégicos basados en la visión para el país, dado que establece el espacio fiscal a medio plazo del que dispone el gobierno para implementar inversiones de capital y gastos de programación en futuros Planes Nacionales de Desarrollo;
- El Plan actual ya incorpora indicadores estratégicos a nivel de programa y de evaluación de resultados a cuatro años, dentro de un marco de tiempo más prolongado: bajo sus sistemas de seguimiento, el Plan anticipa resultados hasta el año 2032. Esto significa que el Departamento de Planeación reflexiona sobre los objetivos de largo plazo (en este caso usando un horizonte de planeación a veinte años).
- El Plan también hace referencia a una estrategia denominada “Visión Colombia 2019” (en referencia al bicentenario de la independencia del país); sin embargo, no parecería que la visión articulada en esta estrategia haya influido en grado significativo (más allá de asuntos de justicia y seguridad) en el contenido del Plan 2010-14.³

Por lo tanto, el gobierno central, especialmente el Departamento de Planeación, no tiende a emplear las previsiones a largo plazo basadas en la visión para sustentar los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en un ambiente globalizado crecientemente complejo, plagado de incertidumbres, se le otorga más importancia a la capacidad del gobierno para anticipar tendencias futuras más allá del ciclo electoral y su impacto sobre el desarrollo nacional. Más aún, en países que tienen el grado de planeación

de Colombia, la capacidad de incorporar objetivos a mediano plazo dentro de una visión estratégica de más largo plazo, puede aportar estabilidad y continuidad en la definición e implementación de estrategias, que de otra manera podría no estar disponible si los planes de desarrollo se restringen a un horizonte de planeación definido por los ciclos electorales. El gobierno podría entonces contemplar la creación de capacidades de previsión estratégica de acuerdo con las directrices de la siguiente recomendación.

Recomendación

El gobierno podría contemplar aprovechar el kit de herramientas de planeación plurianual existente —en particular el marco fiscal plurianual del Ministerio de Hacienda y el marco de evaluación de resultados del Departamento Nacional de Planeación— para identificar tendencias y desafíos emergentes, y empezar a definir objetivos estratégicos a largo plazo que los tengan en cuenta y los incorporen dentro de las metas cuatrienales de los Planes de Desarrollo.

- Para implementarlo podría requerirse realizar sistemáticamente actividades de previsión estratégica y de visión a largo plazo en mayor medida de lo que se hace actualmente, entre otras cosas, involucrando de manera permanente a las partes interesadas claves del gobierno central, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil en este proceso.
- Se podría dar un mandato a la unidad de previsión estratégica para que haga consultas periódicas y amplias, y comparta los resultados de estas consultas con miras a garantizar que la visión nacional resultante refleje los insumos de estos actores claves. Además, podría trabajar de cerca y permanentemente con todos los actores esenciales del gobierno central en este proceso, desde el DANE hasta los ministerios y departamentos administrativos claves involucrados en las políticas sociales, económicas y ambientales, que respaldan el desarrollo del país, así como con sus contrapartes en los gobiernos subnacionales y con actores relevantes de la sociedad civil.
- Lógicamente, esta capacidad podría ser ubicada dentro del Departamento Nacional de Planeación.

Por supuesto, el trabajo de previsión estratégica tendría que reflejar las agendas políticas y plataformas de campaña de los líderes nacionales en ejercicio y entrantes, lo que incrementa la necesidad que la unidad establecida para implementar dicho trabajo esté bien sintonizada y tenga la capacidad de integrar los elementos políticos, y fiscales claves del entorno interno y externo del país, que determinarán su trayectoria de desarrollo del horizonte de planeación a largo plazo definido en la visión.

Análisis normativo e impacto regulatorio

La eficacia y eficiencia con las cuales los gobiernos desarrollan e implementan reglas, afianza la implementación de las estrategias basadas en la visión, independientemente de su horizonte de planeación. El análisis de la definición de las normas y de su impacto regulatorio son en primer lugar responsabilidad de las instituciones del CoG. Una supervisión estratégica efectiva del conjunto del gobierno por parte del CoG en materia de la definición de reglas, es esencial para mejorar la capacidad estratégica estatal, lo que explica por qué se plantea este asunto en el presente Informe, a pesar de que un Informe independiente de la Reforma Regulatoria fue realizado por la OCDE a solicitud del gobierno de Colombia. La Revisión Regulatoria identificó asuntos clave que el gobierno necesitará abordar para fortalecer, entre otros, su compromiso con una política explícita y coherente del conjunto del gobierno en materia de calidad regulatoria, mediante una supervisión activa y permanente de

los procedimientos regulatorios para implementar políticas normativas efectivas y eficientes basadas en evidencias, incluyendo análisis de coste-beneficio frente a metas claramente definidas de las políticas, sustentando así una alta calidad regulatoria. Dado que estos temas son competencia de las instituciones del CoG, se sintetizan a continuación.

La regulación, junto con el gasto y la tributación, es una herramienta de gran relevancia para implementar las estrategias del gobierno: una legislación bien elaborada facilita que las políticas implementadas por los gobiernos alcancen sus metas; una legislación mal diseñada tiende a menoscabar el impacto sobre la economía y a establecer trabas en las vidas de los ciudadanos. Una regulación mal concebida puede frenar la innovación y el emprendimiento, reducir el bienestar y ralentizar el crecimiento. El que la legislación esté bien o mal diseñada depende en gran medida de la calidad y del uso de evidencias en el proceso de expedición de la regulación.

En Colombia, la Constitución de 1991 modificó el papel del Estado en la regulación de la actividad económica. El Estado abandonó su papel intervencionista como el único proveedor de servicios y liberalizó la economía incrementando la participación del sector privado, aumentando así la competencia interna. El gobierno de Colombia emite ahora políticas públicas y regulaciones que influyen en la actividad del sector privado, y ejerce supervisión y control sobre su implementación. El gobierno de Colombia ha adoptado varias reformas administrativas para establecer marcos regulatorios más predecibles, coherentes y transparentes, a fin de motivar la participación privada en la actividad económica. Estas reformas fueron acompañadas de la creación de entidades reguladoras, llamadas Comisiones de Regulación, y de las Superintendencias que ejercen una función supervisora independiente.⁴ El gobierno también ha hecho esfuerzos de simplificación administrativa cuya meta principal ha sido agilizar, simplificar los trámites que afectan a las empresas y ciudadanos y reducir las cargas administrativas. Adicionalmente, el gobierno introdujo principios y herramientas para mejorar la calidad de las regulaciones, centrados principalmente en mejorar la redacción legal, simplificar los procedimientos administrativos internos para mejorar la eficiencia en la toma de decisiones, mejorar las consultas a la sociedad civil y las empresas, y aprovechar los resultados de estas consultas para mejorar la eficiencia administrativa y combatir la corrupción, particularmente bajo su iniciativa “Sirvo a mi País”.

Sin embargo, en Colombia no existe un procedimiento normativo único que pueda ser aplicado de manera generalizada en toda la administración nacional, incluso si algunas instituciones, tales como las comisiones de regulación, han logrado establecer procedimientos estandarizados que han mejorado con el paso del tiempo. No existen procedimientos estándar disponibles públicamente y aplicados para elaborar regulaciones dentro de la administración colombiana. En años recientes, algunas instituciones han introducido requisitos específicos, tales como la necesidad de consultar a las partes afectadas o realizar evaluaciones de impacto en una fase inicial del proceso, para garantizar que se usen controles de calidad y mecanismos transparentes en el diseño y preparación de las regulaciones.

En Colombia, si bien hay varios instrumentos que promueven la consulta pública, no existe un procedimiento único, sistemático y obligatorio para llevar a cabo consultas públicas dentro de un determinado plazo de tiempo. La consulta pública *per se* no está claramente definida (una excepción importante es la Consulta Previa, es un requisito legal el consultar a los grupos indígenas y afrocolombianos identificada arriba); incluso si se les exige a las instituciones hacer públicos los borradores de sus regulaciones y solicitar opiniones durante un período determinado, puede existir una cierta discrecionalidad sobre la manera de llevarlo a cabo. Además, no existe un requisito formal de pre-consulta (es decir, consultas realizadas antes de elaborar una evaluación de impacto *ex ante*), el cual queda también a discreción de la institución correspondiente.

En el proceso de elaboración de nuevas regulaciones en Colombia no hay una consideración sistemática de alternativas, principalmente debido a la falta de capacitación técnica y al enfoque legalista en la resolución de problemas, además de a la inexistencia de evaluaciones de impacto regulatorio (EIR, o RIA, por sus siglas en inglés). La utilización de alternativas depende del tema objeto de análisis y de la capacidad técnica de los expertos. Tampoco existe un requisito obligatorio de llevar a cabo análisis de impacto regulatorio ex ante o ex post, a pesar de que existen varias iniciativas piloto para estudiar la posibilidad de introducir este mecanismo.

A continuación se resume la recomendación de una posible hoja de ruta para la reforma regulatoria.

Recomendaciones

- **Elaboración de regulaciones: contemplar mejorar los estándares y requisitos administrativos para la preparación de normativa y convertirlos en obligatorios**
 - Adoptar un enfoque integral para la transparencia, predictibilidad y comunicación en la elaboración de regulaciones, como parte de una estrategia para una regulación de alta calidad.
 - Integrar principios claves de buenas prácticas reguladoras en el desarrollo de nuevas regulaciones de manera integral, usando un enfoque de conjunto del gobierno.
- **Consultas públicas: contemplar mejorar y estandarizar su uso**
 - Contemplar hacer obligatorias las consultas en todas las instituciones de la administración nacional, estableciendo criterios metodológicos y plazos claros para aceptar comentarios, y asegurando que las consultas públicas están acompañadas no solo del borrador de la propuesta, sino también de la documentación soporte que proporciona información sobre la decisión, y que se estimula la participación, tales como la evaluación del impacto ex ante.
 - Las consultas deben hacerse en una fase inicial del proceso de definición de reglas, para garantizar que contribuyen a la mejora de los borradores de las leyes y regulaciones, y que los comentarios del público son adecuadamente tenidos en cuenta.
- **Contemplar integrar el uso sistemático de las Evaluaciones de Impacto Regulatorio (EIR) en el proceso de regulación**
 - Contemplar promover el uso de EIR como herramienta clave para mejorar la calidad de las nuevas regulaciones, teniendo en cuenta las características administrativas, económicas, políticas y culturales, reflejando simultáneamente buenas prácticas internacionales.

Vincular el presupuesto a la estrategia para optimizar resultados

Un desafío clave en Colombia, así como en otros muchos países, es mejorar la calidad de la gestión de las finanzas públicas como medio para optimizar el logro de objetivos nacionales estratégicos. Colombia ha implementado varias reformas en este ámbito, concretamente su nueva regla fiscal para gestionar el déficit estructural del país, y la reforma de las regalías que implementa el nuevo sistema de regalías, desarrollado en el Capítulo 4, para administrar más efectivamente la distribución de los ingresos generados por la explotación de recursos naturales. Se incrementa la calidad de las finanzas públicas a través de la mejora de los procesos presupuestarios. Así mismo se considera que la eficiencia, la efectividad y la transparencia son objetivos básicos tenidos en cuenta en la elaboración moderna de los presupuestos. Las reglas fiscales, los marcos de mediano plazo y los presupuestos por resultados han demostrado ser

efectivos para lograr estos objetivos. Una buena práctica ilustrativa de este punto es sin duda la regla fiscal adoptada recientemente por Colombia.

Colombia lleva más de veinte años desarrollando técnicas para implementar la elaboración y gestión de presupuestos basados en resultados. La Constitución de 1991 es el origen de la administración por resultados en Colombia, que estableció la obligación de hacer un seguimiento y evaluación de las políticas públicas. A comienzos de los años 90, para cumplir con dicha obligación constitucional, el gobierno desarrolló e implementó su sistema nacional para evaluar los resultados de la gestión pública, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública —SINERGIA— (ver Capítulo 3). A través de SINERGIA, el gobierno central lleva a cabo la evaluación y el monitoreo de los resultados de la programación y de las políticas nacionales prioritarias. Este sistema ofrece información sobre los resultados, evaluando si se han cumplido los objetivos de las políticas públicas y los presupuestos asignados para implementarlas.

Con el transcurso del tiempo, SINERGIA ha evolucionado. Ahora es un sistema de información sofisticado. De hecho, Colombia ha progresado significativamente en un área en la que los países de la OCDE todavía presentan debilidades: la medición y la información sistemática sobre el desempeño del presupuesto en el logro de objetivos nacionales estratégicos. Si bien el sistema de Colombia no es perfecto, es considerablemente más avanzado que el de un gran número de países de la OCDE. El Departamento de Planeación ha jugado un papel clave en la implementación del sistema. El sistema de resultados está conectado directamente con el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, está estrechamente alineado con la planificación de las políticas a mediano plazo. Este es un marco excelente para desarrollar la gestión de resultados y continuar creando un sistema de elaboración de presupuestos por resultados. De hecho, Colombia, según el índice PRODEV, está muy por encima del resto de América Latina en el uso de información de resultados. Esto se explica por los esfuerzos hechos a lo largo de tres décadas para implementar un sistema sólido de información de resultados. La información es pública y se puede acceder a ella en línea, lo que implica una mejora considerable de la transparencia.

El desafío más importante es cómo integrar la información de resultados en el proceso presupuestario. El uso de información sobre los resultados podría ser incorporado en todas las etapas del proceso presupuestario, y ser usado por todos los agentes involucrados. Durante la elaboración del presupuesto, la información de resultados podría promoverse no solo cuando el gobierno está elaborando el presupuesto sino también en el Congreso. Durante la ejecución del presupuesto, la información de resultados debe ser usada cuando se enmienda el presupuesto, y debe servir de base para la preparación de los presupuestos subsiguientes cuando sea posible. La revisión del proceso de elaboración del presupuesto ha identificado los siguientes obstáculos a ser superados:

- Muchos recursos presupuestarios son asignados por fórmula, especialmente las transferencias a las administraciones subcentrales (por ejemplo, bajo el “Sistema General de Participaciones”, ver Capítulo 4). En estos casos, si bien el desempeño puede medirse (y está bajo el sistema de transferencias), la información de resultados no parece ser buscada a tiempo, ni parece influir sobre la implementación de la estrategia nacional de desarrollo en el conjunto del gobierno.
- La gestión del presupuesto se lleva a cabo por dos instituciones: el Departamento Nacional de Planeación está a cargo del Presupuesto de Inversión y la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda administra el Presupuesto Operativo o Corriente. La responsabilidad de evaluación también está dividida entre estas dos instituciones. Si bien este esquema no necesariamente impide una medición eficiente y efectiva de los resultados de la totalidad del presupuesto, puede

complicar la implementación de la elaboración del presupuesto por resultados en todo el gobierno. Una más amplia y profunda coordinación permanente entre Hacienda y el Departamento de Planeación, junto con la resolución de las demoras que se producen entre el momento en que se finaliza el presupuesto y el momento en el que se recibe la información de resultados, podría mejorar significativamente la elaboración de presupuestos por resultados.

- El uso final de un alto porcentaje de los recursos está fijado por ley. Aunque esta práctica se usa ampliamente en América Latina, puede dificultar la implementación efectiva de la capacidad de evaluación de los resultados. Dicho esto, la medición del desempeño en áreas de gasto claves delimitadas por ley sigue siendo posible; si bien no se puede recortar el gasto ineficiente sin hacer cambios legislativos, todavía existe margen para mejorar los resultados del gasto en este aspecto.
- Las evaluaciones son una herramienta de información suplementaria, complementando a los indicadores. Por lo tanto, las evaluaciones pueden contribuir significativamente a mejorar la calidad de la información de resultados. Hay que reconocer el gran esfuerzo realizado por Colombia durante los últimos años, para aumentar la cantidad y la calidad de indicadores basados en resultados.
- Sigue vigente un desafío clave en la promoción del uso de información de resultados, y en impulsar la elaboración del presupuesto por resultados a nivel subnacional. Durante los últimos años el desarrollo de información de resultados se ha centrado en el nivel central, y se ha prestado atención limitada a la implementación de un sistema de evaluación por resultados en las administraciones públicas regionales y locales. Será importante avanzar en la elaboración de presupuestos por resultados a nivel regional y local.

Colombia ha llevado a cabo un alto grado de implementación en la elaboración de presupuestos por resultados. De hecho, sus sistemas de evaluación y medición de resultados son altamente avanzados de acuerdo a los estándares de la OCDE. Más aún, el gobierno actual ha dado especial énfasis al seguimiento de la ejecución presupuestaria. A través de un tablero de control de resultados del presupuesto (inspirado en un modelo estadounidense desarrollado durante la administración Clinton), los ministros y directores de los Departamentos Administrativos discuten mensualmente la ejecución presupuestaria en el Consejo de Ministros en términos de logro de las metas de las políticas funcionales. Dicho esto, hay margen para la mejora. La medición de los resultados del gasto presupuestario respecto a los resultados estratégicos esperados del conjunto del gobierno, podría tener un mayor impacto o vincular más efectivamente la planeación estratégica del gobierno en la elaboración del presupuesto, mejorando así la calidad de la gestión de los recursos públicos, en términos de alcanzar resultados de desarrollo estratégico. Colombia podría mejorar aún más su sistema actual, tomando como punto de partida sus logros alcanzados y, vinculando el presupuesto a los resultados de las estrategias.

Recomendaciones

- **Contemplar reducir las rigideces del proceso de asignación del presupuesto**
 - Contemplar reducir las rigideces del sistema presupuestario causadas por la asignación de recursos significativos mediante fórmulas. Esto podría facilitar la más amplia implementación de los presupuestos por resultados y al mismo tiempo posibilitar la evaluación de los resultados de los gastos del presupuesto del gobierno frente al logro de los resultados estratégicos.

Recomendaciones (*continuación*)

- **Contemplar reforzar la regla fiscal con una regla de gasto unida a la creación de un fondo de contingencia**
 - Contemplar la incorporación en el presupuesto de un fondo de contingencia, que podría ayudar a abordar gastos imprevistos, tales como desastres naturales, sin afectar a la programación relacionada con el Plan de Desarrollo, ni alterar el equilibrio fiscal del país, respetando la Regla Fiscal. Un fondo de contingencia explícito podría facilitar así la adopción de una regla de gasto que refuerce la regla fiscal.
- **Contemplar la agilización de SINERGIA y mejorar su aplicación a nivel subnacional**
 - Con el fin de implementar la elaboración de presupuestos por resultados en las administraciones subnacionales, contemplar la definición de directrices o guías metodológicas para avanzar, estableciendo un grupo de trabajo mixto con personal del Departamento de Planeación y de las administraciones territoriales y continuar mejorando la capacidad, notablemente a través de SINERGIA, para implementar sistemas de información y bases de datos a nivel local dentro de un enfoque regional para recopilar y presentar datos de resultados.
- **Contemplar introducir revisiones de gastos estratégicos, definiendo el espacio fiscal para prioridades emergentes**
 - Contemplar la introducción gradual de un sistema de revisión del gasto en una escala que refleje la fijación de metas estratégicas: podrían ser objeto de revisiones iniciales, aquellos programas considerados de menor prioridad para impulsar los objetivos estratégicos del gobierno.
 - Las revisiones podrían usar las herramientas existentes de medición de resultados para la elaboración y análisis de presupuestos plurianuales, en particular SINERGIA.
 - Estas revisiones podrían ser usadas para identificar asignaciones plurianuales dentro del Plan Nacional de Desarrollo con metas de resultados claras a ser informadas y reevaluadas en, por ejemplo, cuatro años.
- **Contemplar aplicar marcos de presupuesto a mediano plazo y la regla fiscal a nivel subnacional**
 - Contemplar ampliar la aplicación de marcos de presupuestarios a mediano plazo a las administraciones territoriales, ya que ha demostrado ser una herramienta eficiente de planeación.

Auditoría y control

En Colombia, el marco que rige el sistema público de auditoría y control está contemplado en la Constitución, la cual establece que las instituciones de control externo son totalmente independientes de los tres poderes de gobierno. La diferenciación entre auditoría externa e interna también está establecida en la Constitución, la cual define los principales componentes del sistema de control de Colombia. En el nivel central, el **sistema de control externo** está integrado por varios organismos. Los dos más importantes son:

- La Contraloría General de la República, institución independiente del gobierno que actúa como el más alto nivel de control fiscal en el país. Su misión es vigilar la adecuada asignación de fondos públicos (en términos de los resultados logrados a través del gasto y la inversión) y contribuye a la modernización del estado mediante la mejora continua de la gestión fiscal por parte de diversas entidades públicas. Sus actividades son supervisadas por la Auditoría General de la República, la oficina del auditor general.

- La Procuraduría General de la Nación, institución pública independiente que vigila la conducta pública de los funcionarios que ocupan cargos públicos y ejercen un mandato público, vigilando por lo tanto el correcto funcionamiento de las instituciones y entidades del gobierno (incluyendo la policía). La Procuraduría General no es una institución judicial, sino que el Procurador General tiene la competencia de salvaguardar los derechos de los ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en nombre del pueblo para defender el interés público.

Las auditorías desarrolladas por la Contraloría cubren un amplio rango de actividades con diversos objetivos: eficiencia, economía, equidad y evaluación de los costes ambientales. Para cumplir dichos objetivos, la Contraloría ejecuta tres auditorías diferentes: auditorías financieras, de gestión y de resultados. La Contraloría juega el papel tradicional atribuido a las Instituciones Supremas de Auditoría.

- Supervisión de la auditoría: para controlar la gestión fiscal no solo de la Administración Pública sino también de personas o entidades que gestionan fondos públicos.
- Supervisión jurisdiccional: para determinar dónde recae la responsabilidad de la gestión fiscal e imponer sanciones financieras según sea necesario.

La Contraloría también evalúa la calidad y eficiencia del control interno y analiza las Cuentas Nacionales⁵ de Colombia, que lleva la Contaduría⁶. La Contraloría puede emitir recomendaciones sobre dichas actividades para impedir riesgos graves de sustracción, malversación o alcance de los fondos públicos. Posteriormente se realizan post-auditorías en estos casos para verificar las acciones adoptadas. Si la Contraloría identifica un problema de gestión pública, la entidad auditada es obligada a desarrollar un plan de mejora. El monitoreo de la implementación del plan se atribuye a las Oficinas de Control Interno de la entidad. La Contraloría, tras el debido proceso, aprueba las conclusiones de la auditoría. El desafío clave para el gobierno es potenciar la coordinación entre la Contraloría y otras instituciones, especialmente la Procuraduría, con el fin de incrementar la eficiencia y eliminar la duplicidad de actividades.

El alcance de la Procuraduría es amplio, y va desde proteger los derechos humanos hasta garantizar el principio de transparencia en la contratación pública. Dicho esto, si bien en teoría las funciones preventivas de la Procuraduría adoptan la forma de función consultiva, en la práctica ejerce fuertes controles *ex-ante* porque esta institución tiene elevadas responsabilidades disciplinarias. En efecto, el papel preventivo de la Procuraduría puede estar retrasando la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos por el temor a contravenir alguna regla involuntariamente. Las decisiones se demoran mientras la Procuraduría investiga los hechos. Además, los controles preventivos vigentes se solapan con las actividades de la Procuraduría y de los sistemas disciplinarios internos; esto se traduce potencialmente en un despilfarro de recursos, además de generar que la toma de decisiones sea más lenta.

La Constitución de 1991 estableció por primera vez la obligación de implementar **procedimientos de control interno** dentro de las entidades públicas y pasar del control *ex-ante* a auditorías selectivas *ex-post*, en línea con las buenas prácticas internacionales. Las autoridades colombianas han hecho esfuerzos significativos para implementar un sistema de control interno sólido, cuyo principal logro fue la definición e implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en 2005. La implementación de este modelo se ha producido en todos los niveles del sector público.

El ámbito de la función de auditoría interna en Colombia abarca la totalidad del sector público en todos los niveles de gobierno, e incluye no solo al Ejecutivo sino también a los poderes Judicial y Legislativo. La responsabilidad de establecer y desarrollar un sistema de control interno recae en la alta gerencia de cada entidad pública. Por ende, cada entidad pública

tiene una Oficina de Control Interno (OCI). Las OCI son el pilar del sistema de control interno, ya que están a cargo de su monitoreo y evaluación. En particular, sus competencias son:

- Auditar y supervisar los procedimientos de control interno.
- Asesorar a la alta gerencia de la entidad pública auditada en la implementación de procesos de control e introducir las medidas correctivas que se requieran para lograr las metas y objetivos de la entidad.

Los jefes de las OCI del gobierno central son nombrados por el Presidente de la República. Si bien esta reforma reciente es un gran paso adelante para hacer más independiente el sistema de control interno, los jefes de las OCI podrían, en teoría, ser destituidos por el Presidente entrante. Y si bien la supervisión de los informes de auditoría interna no se da a nivel de todo el gobierno, cada entidad expide su propio informe de auditoría interna. El sistema de control interno está ampliamente regulado en Colombia, no solo porque así lo disponga la Constitución sino porque hay un alto nivel de conciencia en el sector público sobre la necesidad de implementar controles internos efectivos, para mejorar la transparencia y eficiencia y combatir la corrupción. Se han hecho esfuerzos significativos para institucionalizar y aprobar la regulación del control interno. Dicho esto, el marco regulatorio está atomizado en una infinidad de leyes, decretos, directivas presidenciales, y así sucesivamente.

A **nivel territorial** el control externo lo realizan instituciones tales como las Contralorías territoriales (en distritos, departamentos y municipios), las Veedurías y las Personerías. Estas tienen un presupuesto independiente del de la Contraloría General y plena autonomía para el desempeño de sus funciones. Los departamentos, distritos y municipios también tienen autonomía para organizar sus propios sistemas de control interno, basados en directrices del gobierno central. Sin embargo, al igual que en el nivel central, el tamaño de las OCI no necesariamente determina la configuración de las OCI en relación con su entidad pública auditada; las OCI locales a veces no son proporcionales al tamaño y alcance de las competencias de la administración territorial auditada. El presupuesto de estas instituciones está financiado por el presupuesto de la entidad territorial. El control interno en el nivel territorial es más débil que en el nivel central debido a las siguientes cuestiones:

- Se han hecho esfuerzos considerables por parte del Departamento Administrativo central responsable de la función pública (el DAFP) para definir guías metodológicas en el nivel territorial y formar a los empleados territoriales. Sin embargo, si bien los criterios del DAFP son vinculantes para las contralorías territoriales, las disparidades en la capacidad subnacional en dicho área se traducen en la práctica en una aplicación limitada.
- La actual distribución de responsabilidades entre la Contraloría General y las contralorías territoriales está definida en la ley. En teoría, las contralorías territoriales están a cargo de controlar tanto los recursos territoriales como los fondos nacionales invertidos en sus departamentos/municipios. Sin embargo, la Contraloría General también tiene la facultad de controlar estos recursos. Por lo tanto, en la práctica, esta distribución de responsabilidades puede dar lugar a duplicidades y posiblemente a ineficiencias en el uso de los recursos de auditoría.

El control en el nivel territorial está caracterizado por lo siguiente:

- El sector público territorial tiene deficiencias formales como una carencia comparativa de registros, defectos contables, y menos estadísticas, entre otros. Este no es un problema específico del sistema de control pero puede afectar a su eficiencia y efectividad en el nivel subnacional.
- En el nivel territorial la independencia de las entidades de control es menor que en el nivel central, porque las autoridades políticas territoriales nombran a los Contralores

(de listas determinadas por los tribunales administrativos correspondientes [Tribunales de lo Contencioso Administrativo]). Los alcaldes y gobernadores nombran a los jefes de la OCI, para un período de cuatro años que debe ser diferente del de los alcaldes y gobernadores.

- Hay disparidades significativas en el tamaño y la capacidad de las Contralorías y las OCI regionales porque no existe una regulación que establezca los requisitos mínimos. Las entidades territoriales dependen de sus propios presupuestos para definir la calidad de las instituciones de control. En el nivel territorial hay una carencia de preparación técnica y de formación del personal de auditoría local, y del personal que da formación a los auditores locales.

El desafío clave es por lo tanto garantizar que mientras avanza el proceso de descentralización, las instituciones de control regionales adquieran la capacidad para cumplir adecuadamente sus responsabilidades de auditoría y control, a medida que se transfieren nuevos recursos a las entidades subnacionales, particularmente tras la reforma de las regalías, ya que esto implica un aumento significativo en los recursos públicos para gran parte de los territorios. El proceso de descentralización debe ir acompañado del fortalecimiento de las instituciones de control en el nivel territorial, para garantizar que los recursos que se recaudan en los departamentos y municipios se utilicen debidamente y se logren los resultados de las políticas que pretenden alcanzar.

De hecho, el desarrollo de estas instituciones de control también se produjo paralelamente con el objetivo de combatir la corrupción. Este objetivo dominante llevó a las autoridades colombianas a crear un número significativo de entidades de control y a ampliar sus facultades con el paso del tiempo. Esto explica el actual marco de auditoría y control en Colombia: un número significativo de instituciones de control en los niveles nacional y territorial operan con un amplio espectro de responsabilidades e interrelaciones complejas. A nivel general, esta evaluación concluye que Colombia cuenta con instituciones de control apropiadas, en muchos casos avanzadas para los estándares de la OCDE. Además, el actual gobierno ha hecho esfuerzos significativos para armonizar los estándares, normas y procedimientos del sistema de control fiscal, tanto horizontal como verticalmente, con el establecimiento en 2010 del Sistema Nacional de Control Fiscal (SINACOF).

Sin embargo, a pesar del SINACOF, la todavía limitada coordinación institucional cotidiana a través del sistema en el nivel central y con el sistema de control territorial, unida a las notorias disparidades en las capacidades subnacionales, pueden generar solapamientos e ineficiencias en el sistema. Las siguientes recomendaciones sintetizan el enfoque sugerido en este Informe; proponiendo lo siguiente tomando como punto de partida las reformas emprendidas con éxito en esta área:

Recomendaciones

Para abordar estos asuntos, el gobierno de Colombia podría contemplar:

- **Mejorar la profesionalización de los funcionarios del sector público a cargo de las auditorías y controles externos e internos estableciendo un sistema de requisitos basado en el mérito y creando capacidad profesional en todos los niveles de la administración de control**, intensificando la actuación del actual gobierno sobre la profesionalización de los cargos de directores de control interno y actualizando el modelo internacional de estándares de control de 2005, para mejorar la cualificación de los controladores públicos con un alto perfil técnico y garantizar su independencia de los ciclos electorales.

Recomendaciones (*continuación*)

- **Aclarar y refinar las competencias de las instituciones de control externo para que el sistema de control externo sea más coherente y efectivo.** La Constitución de 1991 y la legislación pertinente definen claramente las competencias en esta área. Sin embargo, en la práctica a veces surgen solapamientos, principalmente entre la Procuraduría y la Contraloría, con respecto a los hechos que dan lugar a actuaciones disciplinarias y fiscales. Para evitar dichos solapamientos, el gobierno podría contemplar:
 - **Definir protocolos de actuación** sobre cómo proceder cuando hay solapamientos y definir que institución tiene prioridad o puede reclamar la primera jurisdicción en un caso con múltiples asuntos que cubren varios mandatos institucionales.
 - **Mejorar la cantidad de auditorías orientadas al desempeño (auditoría operativa)**, incluyendo la medición del desempeño basada en los resultados y maximizando la eficiencia, en línea con las tendencias en los países de la OCDE.
 - **Procurar la implementación de iniciativas de transparencia** tales como la publicación de informes de auditoría y acciones correctivas. Los informes publicados periódicamente de manera electrónica por la Contraloría y las unidades de control interno constituyen una buena práctica a desarrollar.
 - **Fortalecer la coordinación entre las instituciones de control externo** para lograr un cubrimiento más amplio en la auditoría de los recursos públicos y compartir información valiosa en todos los niveles de gobierno. La Contraloría y la Procuraduría podrían ejecutar auditorías conjuntas (con un equipo mixto de contralores y procuradores); se le podría dar un mandato a la Procuraduría para que le solicite a la Contraloría ejecutar auditorías especiales.
- **Aclarar y difundir ampliamente los procesos mediante los cuales la Procuraduría ejerce su función preventiva, vinculándolos claramente al objetivo de combatir la corrupción dentro de las salvaguardas de la Constitución.**
- **Desarrollar legislación sobre el estatus y las funciones del *Controlador Interno*, como seguimiento a las propuestas del Instituto de Auditores Internos, para reglamentar sus competencias, facultades, obligaciones, responsabilidades, y establecer un Servicio de Auditoría Interna como departamento técnico para coordinar y apoyar a las OCI.**
 - Este Servicio podría **desarrollar una estrategia para armonizar la estructura de las OCI para mejorar la efectividad del sistema; supervisar el desempeño de las OCI; participar en la planificación de auditorías para establecer auditorías transversales dentro de la Administración Pública; apoyar al Consejo Asesor** encargándose de tareas técnicas; **diseñar e implementar un Plan Nacional de Capacitación** para controladores internos (potenciando la iniciativa del actual gobierno en el desarrollo de una guía nacional de capacitación para auditores internos con el apoyo del Instituto Internacional de Auditores Internos); **abordar asuntos técnicos y definir y aprobar guías metodológicas** para estandarizar los procedimientos de control interno de acuerdo con las reglas internacionales; **estar ubicado en el DAFP o ser un departamento independiente y asumir las competencias desempeñadas actualmente por otras entidades tales como el DAFP, el Consejo Asesor y los Comités Ministeriales.**
 - El gobierno podría garantizar la coordinación entre este Servicio de Auditoría Interna y la Contraloría así como su independencia de los organismos de control interno. Podría asegurarse que los auditores internos se focalicen en el control *ex-post* y se reduzcan los controles *ex ante*, con base en las buenas prácticas internacionales. Podría definir guías metodológicas comunes para evaluar el control interno.
- **Mejorar la capacidad de auditoría y control en el nivel territorial, por medio de:**
 - **Garantizar que la reforma de las regalías pueda financiar la capacidad subnacional para contar con un sistema de control interno y externo efectivo en el plano territorial,**

Recomendaciones (continuación)

y que la Contraloría juegue un papel principal abordando las disparidades en la capacidad de las Contralorías territoriales, particularmente teniendo en cuenta el incremento de niveles de personal que le ha sido concedido para este propósito;

- **Desarrollar auditorías conjuntas entre la Contraloría General y las contralorías territoriales** para generar un sistema más eficiente. Centralizar la **selección y la formación de los controladores/auditores territoriales en un organismo nacional**, por ejemplo el Servicio de Auditoría Interna, el DAFP o la Escuela Superior de Administración Pública.

Gobernanza multi-nivel en Colombia

La “Gobernanza multi-nivel” (GMN) define las relaciones de los actores públicos entre diferentes niveles administrativos. La GMN se refiere a compartir, explícita o implícitamente, las competencias, las responsabilidades, el desarrollo y la implementación de la definición de políticas en los diferentes niveles administrativos y territoriales. El concepto de la GMN fue introducido para describir el mecanismo de gobernanza dentro de la Unión Europea en la década del 90, describiendo a la UE como una serie de gobiernos multi-propósito con varios actores y niveles, que participan en el proceso de gobernar, en lugar de un mecanismo vertical claramente ordenado. El marco inicial de la GMN, basado en la interacción formal entre actores, ha evolucionado para tener en cuenta las relaciones y condiciones menos formalizadas, en las que hay una ausencia relativa de reglas y regulaciones. Este enfoque valora las redes y la dotación de capital social dentro de los territorios, y de los sectores de definición de políticas.

La evidencia sugiere que el sistema de gobernanza multi-nivel es específico para cada país. No existe un único nivel óptimo de descentralización, ni por sector de políticas públicas ni para la totalidad de la administración pública, dado que compartir y transferir competencias depende fuertemente del contexto y de muchos factores internos y externos, incluyendo el nivel de crecimiento económico global del país en cuestión. Sin embargo, las buenas prácticas y experiencias internacionales desarrolladas e implementadas en países de la OCDE, pueden servir de orientación y suponer un ahorro en términos de tiempo, recursos y fondos públicos relacionados con el proceso de encontrar un buen nivel de descentralización de las responsabilidades del estado.

En Colombia, los roles y responsabilidades del gobierno nacional y de los niveles subnacionales están definidos por la Constitución de 1991 —y por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011. La Constitución aumentó el número de entidades públicas— incluyendo las entidades territoriales—dentro del marco de gobernanza nacional. Este nuevo orden aumentó los costes de transacción política en varios sectores, forzando a las entidades en todos los niveles del gobierno, a mejorar la coordinación y la cooperación. Además, la Constitución de 1991 consagró muchos aspectos específicos de las políticas, anteriormente no constitucionales, reduciendo así el conjunto de políticas que recaían bajo el resorte exclusivo de la burocracia. Este es el caso particular de la política fiscal, donde componentes claves del gasto público, incluidas las pensiones, las transferencias fiscales para la educación y la salud, y los salarios de los empleados públicos, han sido “pre-programados” por la Constitución. Con base en estos mandatos constitucionales, las autoridades nacionales han promulgado varias leyes dirigidas a hacer cumplir esta descentralización política, fiscal y administrativa a favor de los gobiernos subnacionales. Por ende, se ha configurado un esquema fiscal basado en otorgar a los gobiernos subnacionales competencias tributarias, transferencias y el derecho a concertar préstamos, con el objetivo de mejorar su autonomía

fiscal frente al gobierno central. Simultáneamente, estas autoridades subnacionales han recibido competencias en materia de educación, gestión de la salud, suministro de agua potable, saneamiento básico y alcantarillado, e infraestructura pública.

La Constitución también descentralizó el ejercicio del poder, los niveles territoriales son gobernados por sus propias autoridades, gestionan sus propios recursos (o delegados), y fijan los impuestos necesarios para financiar sus competencias. La Constitución no establece de forma detallada la división de responsabilidades entre el gobierno central y las entidades territoriales. Complementando las definiciones constitucionales de los roles y responsabilidades entre los niveles de gobierno, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) de 2011 establece lo siguiente:

- La LOOT fija los esquemas legales y las formas de cooperación territorial que habilitan el uso del suelo, la planeación y el desarrollo territorial en todo el país, fundamentándose en el conjunto de leyes y regulaciones promulgadas durante las dos décadas posteriores a la Constitución de 1991, para descentralizar la toma de decisiones y la prestación de servicios en el nivel municipal, metropolitano y departamental.
- Crea un marco de gobernanza en el cual diferentes niveles de gobierno y diferentes entidades territoriales pueden interactuar y cooperar.
- Define las reglas para la descentralización derivadas de la Constitución, estableciendo un marco específico y estable tanto legal como de políticas, sin crear nuevos niveles de gobierno; fortaleciendo la capacidad del gobierno central para coordinar la implementación de la descentralización en todo el país.
- Fija las reglas para una serie de modalidades territoriales asociativas, ampliando así las formas de organización territorial ya identificadas en la Constitución.

Uno de los principales desafíos de gobernanza de Colombia para alcanzar su estrategia de desarrollo, es construir un compromiso colectivo con las partes interesadas del sector público de todos los niveles por el desarrollo del país, alineando las agendas de las políticas nacionales y subnacionales. Hay varios mecanismos y herramientas que —respetando la autonomía de los gobiernos territoriales— alinean las agendas de políticas y de inversión de las entidades subnacionales con las del gobierno nacional:

- El Plan Nacional de Desarrollo articula un marco amplio para coordinar las inversiones de capital en los distintos niveles de gobierno. Cada gobierno local, departamento y municipio tiene que establecer un plan de desarrollo vinculado con las intervenciones de las políticas del Plan, dirigido a implementar la estrategia nacional de desarrollo en todo el país.
- El Sistema General de Pago de Regalías ofrece un ejemplo en el cual las decisiones de inversión de los departamentos y municipios son coordinadas por instituciones, en las que el gobierno central juega un papel importante.

Las estructuras de gobernanza territorial de Colombia se basan en departamentos y municipios. Cada uno de estos niveles tiene que diseñar e implementar un plan de desarrollo territorial, que consista en una ejecución del Plan Nacional de Desarrollo para satisfacer las necesidades locales, a la vez que se aprovecha el potencial de desarrollo local. Sin embargo, en algunos casos los desafíos de las políticas requieren de la acción coordinada de diferentes departamentos o municipios para ser más efectivos. La necesidad de la cooperación horizontal entre entidades territoriales fue reconocida inicialmente en la Constitución de 1991, la cual enumera varias posibilidades para promover la coordinación de políticas en el nivel local. El marco legal actual incorpora estos instrumentos dentro de una perspectiva más amplia, y agrega nuevos instrumentos para promover las sociedades territoriales entre entidades

subnacionales. Algunas de estas herramientas de coordinación ya han sido adoptadas, mientras que otras todavía no han sido implementadas. Los gobiernos subnacionales pueden ser pares y aliados en la ejecución de políticas públicas diseñadas centralmente; el estudio del caso de Barranquilla demuestra esto claramente (ver el Anexo 4.A1 al final del Capítulo 4). Para lograr este resultado, el gobierno central podría invertir más en la creación de capacidades en el nivel local.

Aún persisten agudas disparidades regionales a pesar de los cuantiosos recursos, que invierte Colombia para promover el desarrollo regional. Estas disparidades se derivan tanto de la geografía del país, que ha impedido las comunicaciones, viajes y el comercio eficientes entre las regiones, como de su historia, incluyendo el desplazamiento de cantidad significativa de personas por parte de la insurgencia armada, como de su modelo de desarrollo económico bajo los cuales, ciertas regiones se han beneficiado más que otras de la extracción de recursos naturales. El enfoque actual de Colombia en materia de desarrollo regional y para abordar las disparidades regionales, constituyendo una gran mejora frente a su sistema tradicional, presenta varios desafíos:

- Un primer desafío se genera por la división entre los costes de operación o corrientes (transferencias, impuestos locales, etc.) y las inversiones de capital (transferencias, regalías, el Presupuesto Nacional de Inversión, entre otras). La división actual entre el Departamento Nacional de Planeación (que gestiona las inversiones de capital) y el Ministerio de Hacienda (que gestiona los gastos de operación), desafía la capacidad de Colombia para vincular la inversión de capital con los costes corrientes de manera efectiva, eficiente y coherente en el tiempo. La inversión de capital en infraestructura también aumenta los costes de operación. De hecho, construir una escuela en una región determinada no garantiza un mejor acceso a la educación para la población local, si no hay suficientes maestros ni servicios asociados requeridos para apoyarla, tales como redes de transporte y servicios o atención de la salud.
- El segundo desafío tiene su origen en el primero, y se relaciona con la subestimación en el tiempo de los costes totales de operación, debido a la búsqueda de un enfoque tipo “silo” del desarrollo regional, es decir por sectores específicos. Un riesgo del sistema actual es que las entidades territoriales siguen produciendo bienes públicos básicos de un solo sector, pudiendo tener un impacto limitado sobre los costes de operación, pero terminan teniendo un impacto marginal sobre el desarrollo económico. Investigaciones recientes realizadas por la OCDE sobre los factores que afectan a los resultados regionales, demuestran la necesidad de implementar paquetes *integrados* de políticas para apoyar el desarrollo territorial. De hecho, centrarse en un solo factor, por ejemplo en infraestructura de transporte en regiones pobres y alejadas, puede generar distorsiones inesperadas en su economía.

Más aún, regiones con diferentes niveles de desarrollo necesitan una cesta diferente de bienes públicos para avanzar en su crecimiento. La necesidad de coordinar costes de operación e inversiones de capital aumenta con la complejidad de los bienes públicos, que las autoridades públicas tienen que proveer para promover el desarrollo. Producir carreteras, por ejemplo, genera costes de operación limitados. Pero una vez que una región tiene una dotación suficiente de infraestructura de transporte, las políticas deben desplazarse hacia la producción de otros bienes públicos —más complejos— como educación o atención de la salud, que tienen impacto sobre los costes de operación. En consecuencia, en Colombia la transferencia de competencias del gobierno central a los niveles subnacionales no debe darse sin la correspondiente financiación. Esto requerirá fortalecer la cooperación y coordinación entre el DNP y el Ministerio de Hacienda, e involucrar al DAFP para garantizar que las autoridades subnacionales puedan contar

con una capacidad administrativa adecuada para ejecutar sus competencias y generar nuevas rentas para dicha finalidad.

- Un tercer desafío se relaciona con el Plan y, en particular, con el proceso que lo apuntala. En efecto, el proceso de desarrollo de la estrategia es al menos igual de importante, si no más, que la estrategia misma. Desde el punto de vista de los municipios y departamentos, el Plan es un conjunto de posibilidades u opciones de intervenciones de políticas que ellos deben adaptar a su contexto específico y a los activos locales para obtener recursos del Presupuesto Nacional de Inversión. Esto demanda un esfuerzo considerable por parte de las entidades territoriales que, en muchos casos, tienen capacidades limitadas para implementarlas efectivamente.
- Un cuarto desafío se relaciona con el uso eficiente de los fondos del Sistema General de Regalías (SGR). Si bien las reformas de 2011 y 2012 tienen como objetivo incrementar la productividad, estimular el crecimiento regional y reducir la desigualdad de ingresos, será necesario prestar atención al grado en el que las transferencias de regalías están logrando efectivamente los resultados de las políticas contenidas en las reformas. Por ejemplo, destinar una parte de las regalías al fondo de ciencias, innovación y tecnología puede de hecho estimular el crecimiento impulsado por la innovación; sin embargo, también puede dificultar una asignación más efectiva de recursos, dado que otras áreas del gasto pueden tener tasas de retorno social más elevadas, al menos a corto plazo. La asignación de fondos públicos a proyectos específicos de inversión también puede limitar la efectividad del gasto, en ausencia de una estrecha coordinación entre proyectos aprobados para cada departamento o municipio. Además, el impacto económico del gasto financiado con los ingresos por regalías, depende en gran medida de la capacidad institucional regional.

El gobierno central podría centrarse entonces en constituir compromisos colectivos con el nivel subnacional, para trabajar conjuntamente de una manera coherente y coordinada, en procura de objetivos comunes de desarrollo nacional. El gobierno central también podría apoyar a las administraciones subnacionales en su esfuerzo para movilizar a las partes interesadas claves de los sectores privado y público locales y de la sociedad civil, en torno a una agenda de desarrollo regional común que se ajuste a la estrategia de desarrollo nacional del gobierno. Esto es claramente lo que ocurrió en Barranquilla durante la última década como se ilustra en el caso de estudio, con resultados impresionantemente positivos para incrementar la competitividad del área metropolitana y el bienestar de sus residentes:

- La visión de Barranquilla de una vida mejor para sus residentes, fue articulada e implementada debido a una combinación de factores que contribuyeron a su éxito:
 - compromiso de las autoridades públicas locales de trabajar con el gobierno central para lograr objetivos comunes de desarrollo;
 - compromiso del sector público local de trabajar con el sector privado y la sociedad civil en la región para articular e implementar esta visión, y
 - contacto sostenido con la comunidad y los grupos empresariales para alcanzar dicho objetivo.
- Este caso de estudio pone de manifiesto que este tipo de fórmula puede lograr resultados de desarrollo impresionantes, mientras se construyen instituciones democráticas duraderas que contribuyen a reforzar la confianza en el gobierno de trabajar en aras del interés público.

Además, como en la mayoría de los países de la OCDE, Colombia se enfrenta al desafío de transformar una gran cantidad de información sobre tendencias socioeconómicas y sobre

los impactos de las políticas y su relación con los resultados. En los últimos 20 años Colombia se ha dedicado a la creación de SINERGIA, su avanzado sistema de monitoreo y evaluación del conjunto del gobierno. SINERGIA (y más recientemente SINERGIA TERRITORIAL) emplea un amplio conjunto de indicadores para monitorear y evaluar las intervenciones de las políticas, en el ámbito nacional y regional.

Un enfoque de gobernanza multi-nivel podría ayudar a Colombia a incorporar de una manera más integral en el ciclo de políticas de desarrollo nacional a SINERGIA (y a SINERGIA TERRITORIAL). Por ejemplo, para mejorar el uso de SINERGIA y del sistema de evaluación en general, las entidades territoriales podrían convertirse en socios claves en las actividades de monitoreo y evaluación, y en la definición de políticas. Organizar las estadísticas nacionales dentro de un marco territorial, podría aportar a los gobiernos subnacionales información comprensible sobre sus necesidades y su desempeño. Con base en esto, (algunos) gobiernos subnacionales podrían dedicarse también a crear indicadores *ad hoc*, para ser usados en el sistema de monitoreo y evaluación. Los asuntos relacionados con la creación de indicadores territoriales y de un conjunto de indicadores de desempeño regional se comentan más adelante. En efecto, la gobernanza multi-nivel como un todo puede beneficiarse del uso de indicadores razonables, que pueden reducir las asimetrías de información entre niveles de gobierno y convertirse en una manera de compartir buenas prácticas, ayudar al gobierno central a transferir conocimientos a las autoridades subnacionales, y fomentar unos mejores resultados de las políticas. El uso de indicadores de resultados puede mejorar el desempeño de las políticas en varias áreas, incluyendo el diseño de estrategias, la implementación de políticas, la rendición de cuentas y la generación de conocimientos, y crear un marco común para el diálogo.

La implementación efectiva de indicadores de resultados plantea desafíos: la información no mejora automáticamente los resultados de las políticas. Es importante seleccionar los indicadores apropiados y validar y distribuir la información. Al mismo tiempo, se tiene que desarrollar la capacidad para usar la información de manera efectiva y oportuna. Una entidad local que tenga formación técnica insuficiente puede limitar los beneficios de la medición de resultados, y reducir la utilidad del sistema. Esto genera que sea de especial relevancia tanto la formación técnica de las partes interesadas como la adquisición de las tecnologías necesarias a nivel local.

El Capítulo 4 de este Informe presenta una serie de recomendaciones, en un esfuerzo por abordar la gama de asuntos de gobernanza multi-nivel enunciados anteriormente, como un medio para respaldar al gobierno en la construcción de un apoyo colectivo a los objetivos nacionales de desarrollo, y optimizar el impacto de su agenda de descentralización para abordar la pobreza y las disparidades regionales, como parte de su estrategia para lograr la prosperidad para todos los colombianos. Estas se resumen en el siguiente recuadro.

Recomendaciones

El gobierno podría contemplar:

- **Aclarar los criterios que fundamentan la descentralización, como medio para aprovechar esta agenda como herramienta para crear un compromiso colectivo y movilizar a las partes interesadas claves del sector público y de la sociedad civil de todos los niveles, para trabajar conjuntamente en el logro de los objetivos nacionales de desarrollo.**
 - El gobierno podría “poner a funcionar la descentralización” trabajando para alinear las agendas de las políticas y de la inversión pública del nivel nacional y regional, mediante un conjunto de intervenciones de políticas diseñadas de común acuerdo para lograr resultados de desarrollo.

Recomendaciones (continuación)

- Esto puede llevarse a cabo aprovechando herramientas de coordinación existentes tales como el Plan Contratos y los triángulos del buen gobierno (ver Capítulo 4), y dando asistencia técnica y apoyo en el desarrollo de formación técnica de las entidades territoriales; ayudando a las autoridades públicas subnacionales a aprovechar los esfuerzos locales del sector privado para trabajar en una agenda de desarrollo común; promoviendo la transparencia y la integridad a nivel local para mejorar la confianza institucional y reducir la desconexión entre los costes corrientes y la inversión de capital, afectando a la capacidad de producir bienes públicos de manera eficiente, económica y efectiva en todos los niveles de gobierno.
- **Coordinar las agendas de desarrollo nacional y subnacional aumentando la inversión destinada a la creación de capacidades en el nivel subnacional a través del Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema General de Regalías**, de manera que las autoridades locales y regionales puedan hacer aportaciones significativas para el diseño, implementación y monitoreo de resultados de la estrategia nacional, garantizando así que la estrategia nacional refleje las necesidades regionales con mayor claridad, edifique sobre las fortalezas y activos regionales y aproveche los esfuerzos locales para lograr los objetivos de desarrollo regionales y nacionales:
 - La creación de capacidades subnacionales podría definirse como un objetivo principal dentro del Plan y se podrían asignar fondos operativos específicos para realizar actividades de asistencia técnica y de creación de capacidades en los organismos territoriales. Esto podría adquirir más importancia, debido a que el gobierno central, a través del Plan Nacional de Desarrollo y del Sistema General de Regalías está confiando cada vez más en las comunidades territoriales para identificar oportunidades de desarrollo en sus regiones.
 - La financiación operacional dentro del conjunto de programas del Plan y del Sistema General de Regalías, podría destinarse a prestar asistencia a través de formación y de suministro de tecnologías de información y comunicaciones a los municipios y departamentos para identificar proyectos válidos y para asesorarlos en su implementación. Esta asistencia podría ser coordinada para optimizar su impacto de manera sostenible.
 - Se podría fortalecer el monitoreo y evaluación ex-post de proyectos. Si bien se han aumentado los recursos del Departamento Nacional de Planeación dedicados al monitoreo de proyectos, se podrían asignar más recursos dado el creciente número de proyectos y el alto nivel de especialización requerido. Sin embargo, se debe tener cuidado para que los costes administrativos no sean excesivos.
 - La participación de cada región en las regalías transferidas podría incluir un mecanismo de incentivos, mediante el cual las regiones podrían recibir más fondos en la medida en que avancen más rápido en el logro de indicadores claves, como necesidades básicas insatisfechas, desempeño estudiantil o kilómetros de vías pavimentadas.
- **El gobierno podría contemplar maneras de mejorar el conocimiento que tiene de las necesidades de las comunidades territoriales y de los resultados de las políticas regionales, por ejemplo mediante:**
 - Mejorar la definición de políticas con base en evidencias, así como transformar a las entidades territoriales en agentes activos en el monitoreo y en la evaluación de las políticas regionales.
 - La integración plena de SINERGIA en el ciclo de políticas de gobernanza multi-nivel y en la agenda de descentralización del gobierno actual, convirtiendo a las entidades territoriales en actores relevantes de las actividades de monitoreo y evaluación de SINERGIA.
 - La organización de las estadísticas nacionales en el marco territorial podría aportar información a los gobiernos subnacionales sobre sus necesidades y su desempeño. Los gobiernos subnacionales también podrían crear indicadores ad hoc, para ser usados en el sistema de monitoreo y evaluación, enriqueciendo así todo el sistema al compartir conocimientos. El Plan

Recomendaciones (*continuación*)

Nacional de Desarrollo genera información nacional clave, usando estadísticas de resultados producidas por el DANE. Las estadísticas de empleo ya ofrecen información sobre las tendencias locales; podrían mejorarse incluyendo información sobre la organización territorial del empleo y los flujos de traslado de la residencia al trabajo. Estos datos se podrían usar para iniciar una clasificación funcional del territorio de Colombia y de sus regiones, por ejemplo con capacidad para diferenciar entre áreas urbanas y rurales. Esto, a su vez, podría promover un mejor diseño de políticas para áreas de alta y baja densidad de población.

- La creación de indicadores basados en los resultados del desempeño regional, dado que gran parte del gasto público en Colombia ocurre en el nivel local. Para hacerlo, el gobierno podría contemplar el uso de incentivos para involucrar a los gobiernos subnacionales en el diseño y la implementación, de manera permanente, de un sistema de indicadores regionales, que vincule el desempeño regional con los resultados en materia de desarrollo.

Gestión de recursos humanos

La Constitución de 1991 reconoce que un servicio civil competente es un pilar fundamental para el desarrollo. Como resultado de ello, Colombia ha implantado una serie de reformas para mejorar su sistema de gobernanza pública. Ha adoptado nuevos sistemas de desarrollo e información administrativa, democratización y control social, sistemas de control interno y de calidad, e incentivos a la gestión pública. El actual Plan Nacional de Desarrollo también identifica la Gestión de Recursos Humanos (GRH) como una prioridad en su agenda de Buen Gobierno. De ahí la atención prestada a los asuntos de GRH en este Informe, como lo solicitaron las autoridades colombianas.

Tras décadas de reformas en los países de la OCDE, una lección primordial aprendida es que las reformas de GRH son una parte esencial de toda reforma administrativa pública dirigida a mejorar la gobernanza pública. Por tanto, no deben ser abordadas como una iniciativa de modernización independiente. La GRH es un instrumento para mejorar el funcionamiento del gobierno y debe basarse en ello.

Colombia puede capitalizar sus fortalezas en GRH

Colombia ha progresado sustancialmente en los últimos años en la institucionalización del servicio público y en el establecimiento de los pilares básicos sobre los cuales puedan basarse las reformas adicionales. Hay una clara voluntad política de contar con un sistema basado en el mérito en el servicio público de Colombia, como lo reflejan los principios recogidos en la Constitución que fundamentan el servicio público de carrera, la existencia de vacantes abiertas a la competencia y los métodos establecidos para la selección de cargos de gerencia pública. Es encomiable el esfuerzo permanente llevado a cabo para establecer en el servicio público una cultura de integridad y rendimiento, mientras se reduce la burocracia. Hay un claro compromiso con la transparencia en la gestión del servicio público, con la creación de una cultura de equidad e igualdad de oportunidades, y con la creación de capacidades, particularmente en la alta gerencia y en el organismo central de gestión de recursos humanos.

Colombia está bien posicionada para desarrollar los aspectos que ya están funcionando correctamente y para abordar los desafíos en la GRH. Hay una fuerte voluntad política y un alto nivel de compromiso por parte del gobierno para implementar reformas adicionales en la gestión de recursos humanos, con el fin de potenciar la flexibilidad, la rendición de cuentas y la profesionalidad y formación en el servicio público. Colombia podría continuar

con sus reformas dirigidas a consolidar y perfeccionar las buenas prácticas llevadas a cabo, introduciendo nuevos instrumentos para la gestión de recursos humanos.

Potenciar la creación de capacidad o formación técnica para gestionar más estratégicamente los niveles de dotación de personal

En Colombia, el empleo total del gobierno (empleo en el gobierno en general y en corporaciones públicas) representó tan solo el 4.7% del empleo total en 2008, comparado con un promedio de alrededor del 22% de los países miembros de la OCDE. El empleo público de Colombia es extremadamente pequeño en comparación con los países de la OCDE y está muy por debajo de otros países latinoamericanos como Argentina, Chile y México. A pesar de que el gobierno ha llevado a cabo un buen control sobre las cifras de su plantilla de personal, es probable que a medida que Colombia continua con su desarrollo económico y social y que el sector público asume nuevos roles, existan presiones a incrementar y reestructurar la plantilla de personal a fin de atender nuevas prioridades. Todo crecimiento futuro de la plantilla de personal del gobierno tendrá que ser bien planeado y monitoreado de cerca, para garantizar que se controla el coste y que el crecimiento del empleo público aporta una mayor profesionalidad y mejores resultados. En este contexto, será importante que el gobierno siga mejorando la disponibilidad de información sobre las cifras de la plantilla de personal y que desarrolle información sobre el coste de producción de los bienes y servicios públicos en relación con el PIB, actualmente no disponible.

Mejorar y estabilizar el sistema del gobierno de selección del personal basado en el mérito

Colombia ha hecho grandes esfuerzos para garantizar que el empleo público esté compuesto por servidores públicos de carrera seleccionados en función del mérito. El principio del mérito está firmemente consagrado en la Constitución y en la legislación reguladora de la administración pública. Los mecanismos de vigilancia y control garantizan un sistema transparente y dejan poco espacio para el clientelismo. Este es un logro de gran importancia comparado con la situación de hace unos años, y parece existir gran confianza en que el reclutamiento para el servicio público de carrera se base en los méritos. Las dificultades están más en el lado operativo. Aunque los principios básicos establecidos en la legislación de 2004 que regula el sistema de empleo público son prudentes, implementar desde 2005 el nuevo sistema de selección de personal se ha puesto de manifiesto ser difícil, no produciéndose los resultados esperados. Designar los cargos a personal que tenga las competencias técnicas adecuadas en un plazo razonable, fue citado por los gerentes entrevistados para este Informe como su mayor desafío.

Está plenamente reconocida la necesidad de mejorar el sistema de selección de personal. En este sentido, contar con una Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) independiente a cargo del reclutamiento, ofrece sólidas garantías de mantener el mérito y la integridad. La CNSC ha hecho grandes esfuerzos para garantizar la aplicación del principio del mérito. Sin embargo, en la práctica, sus actuaciones en este frente no han sido lo suficientemente eficientes. La efectividad de la CNSC podría mejorarse considerablemente, si adopta un papel de supervisión más estratégico, regulado por ley, con la responsabilidad de garantizar que la selección del personal del servicio público esté basado en méritos, de forma similar a como actúan comisiones análogas en varios países de la OCDE, dejando a un lado sus responsabilidades cotidianas de gestionar los procesos de selección para cargos en el servicio civil. Esto podría elevar el estatus de la CNSC y permitirle centrarse en fijar principios y directrices, realizando auditorías e investigando presuntas vulneraciones del mérito, distanciándose de la participación en asuntos operativos.

Desarrollar la planeación estratégica de personal y una gestión de personal más flexible

Actualmente, la planeación de la plantilla de personal en el gobierno de Colombia se basa en gran medida en los insumos, y se focaliza en dar respuesta a la solicitud de nuevas contrataciones para satisfacer necesidades cambiantes y nuevas prioridades, a las que el Ministerio de Hacienda reacciona en el contexto de su responsabilidad en el control del presupuesto. Se focaliza en controlar el tamaño de las organizaciones, en el cumplimiento del monitoreo y en la provisión de personal en áreas prioritarias, y esto seguirá siendo importante. Sin embargo, el diálogo entre las agencias centrales responsables y otras organizaciones del gobierno sobre la planificación de la plantilla de personal, aún no está basada suficientemente en un sólido análisis de las cifras, estructuras y competencias requeridas al personal para cumplir sus objetivos o en una discusión sobre las alternativas. El desarrollo de una base de datos central de personal es un paso bienvenido y esencial para lograr un sistema más sofisticado de planeación de personal, que apoye la búsqueda por parte del gobierno de la eficiencia en la gestión de personal, tanto en organizaciones individuales como en el conjunto del gobierno. Una vez que la base de datos central de cifras del personal esté completamente establecida, será necesario adoptar medidas adicionales para desarrollar la planeación estratégica de personal, como la implementación de mejores herramientas. La nueva herramienta de planeación y gestión del servicio público del DAFP, el SIGEP (Sistema de Información y Gestión del Empleo Público) es un ejemplo de estas herramientas.

Dado que gran parte de la prestación de servicios públicos, especialmente de salud y bienestar social, está descentralizada en los niveles regional y municipal, será importante desarrollar capacidades de planeación de personal en dichos niveles territoriales. En esta línea, como ya lo ha determinado el gobierno, se podría comenzar priorizando el servicio público de salud para regularizar el empleo en dichos servicios, mejorando así su organización.

Mejorar los componentes básicos de la gestión de personal

El objetivo del gobierno de contar con una plantilla de personal bien seleccionada, capacitada, formada y evaluada podría ser reforzado por sistemas de gestión de competencias y de definición de perfiles de los cargos, que son instrumentos esenciales para la gestión de recursos humanos. Un sistema de gestión de competencias ofrecería unos principios básicos para los procesos de selección, los perfiles de los cargos, la gestión de desempeño, la formación y la planificación de personal. El gobierno debe progresar en desarrollar los trabajos preparatorios que ha iniciado sobre competencias. Sería un buen punto de partida mejorar los métodos de selección para establecer competencias en la gestión de personal. Otro paso esencial sería reemplazar el sistema inflexible de manuales de descripción de cargos por un sistema de perfiles de cargos basado en competencias, que fomentaría el establecimiento de un sistema de selección basado en el mérito, ayudando a reforzar la gestión de desempeño y permitiendo una gestión más flexible de la plantilla de personal. Valorar el expediente académico y las experiencias profesionales como criterios importantes en la selección de personal para el servicio público también pueden ser instrumentos muy efectivos.

El liderazgo y las competencias de gestión de los gerentes públicos serán esenciales para avanzar en el Plan Nacional de Desarrollo y en las reformas del sector público. Muchos países de la OCDE han comprobado que es indispensable identificar competencias específicas de liderazgo y de gestión, e invertir considerablemente en programas bien estructurados de capacitación, formación y desarrollo para gerentes en todos los niveles. Es necesario un enfoque más estructurado que se fundamente en los significativos avances ya logrados por el gobierno colombiano, respecto a la implementación de un servicio civil basado en competencias, a fin

de garantizar que los gerentes estén bien equipados para ejercer el liderazgo necesario para implementar las reformas del gobierno.

Desarrollar mejores instrumentos para motivar al personal y fortalecer la gestión de resultados

Se han realizado una serie de reformas para fortalecer la gestión del desempeño en el servicio público colombiano. Recientemente, la CNSC asumió la responsabilidad de realzar la gestión de desempeño, otorgando más flexibilidad a las organizaciones para que diseñen sus propios instrumentos de evaluación de desempeño. El hecho de que todo el personal y gerentes sean sometidos a evaluaciones de desempeño es en sí mismo un logro notable. El desafío ahora es hacer que el sistema de gestión del desempeño funcione más efectivamente, y reforzarlo donde sea necesario con instrumentos adicionales.

La cultura de la gestión del desempeño aún no está fuertemente arraigada en todo el servicio público. No obstante, hay nichos de buenas prácticas que muestran lo que se puede lograr. De manera más amplia, sin embargo, hay un problema generalizado de calificaciones de desempeño infladas, a pesar de una percepción expresada por los gerentes entrevistados para este Informe, de que las altas calificaciones de desempeño del personal no reflejan la realidad. Más aún, aunque existen disposiciones legales para despedir personal por mal desempeño, se usan excepcionalmente. Mejorar la gestión de desempeño es un asunto complejo y multifacético. Si bien va más allá del alcance de este Informe, una herramienta necesaria para la gestión efectiva del desempeño del personal es un sistema de gestión de desempeño organizacional. Este aún no ha sido establecido firmemente en Colombia, si bien es un paso importante el sistema de acuerdos de gestión implementado recientemente.

Aclarar la interfaz político-administrativa y gestionar a los gerentes séniores como un grupo

En el transcurso de las últimas dos décadas, los países miembros de la OCDE se han centrado en mejorar la gestión de la alta gerencia, fomentando las capacidades de liderazgo y de gestión, características esenciales para mejorar el prestigio y el desempeño de las organizaciones. Adicionalmente Colombia ha avanzado en el fortalecimiento de la gestión, mejorando los procesos selectivos de los cargos de gerencia pública y a través de la capacitación en gestión. Sin embargo, el grupo de gerentes sénior tiene menor nivel de capacitación o formación técnica que en muchos países miembros de la OCDE. El hecho de que se puedan hacer nombramientos discrecionales para cargos hasta el nivel de la gerencia, altera la interfaz entre el sistema político y administrativo.

Todos los cargos gerenciales en el servicio público de Colombia, así como otros cargos considerados de confianza, son objeto de libre nombramiento y remoción. A pesar de que se ha mejorado la transparencia del proceso de contratación para cargos de gerencia pública y se están haciendo grandes esfuerzos para seleccionar candidatos competentes, el sistema aún no está basado totalmente en el mérito dado que estos procesos selectivos no están abiertos a la concurrencia competitiva. A pesar de que este sistema adolece de flexibilidad para dotar de personal a los altos niveles del servicio público, no existe un grupo permanente de servidores públicos profesionales en los niveles de alta y media gerencia. Esto menoscaba la continuidad en la gerencia del servicio público y tiende a debilitar la imparcialidad, en la medida en que la frontera entre los nombramientos políticos y los gerentes profesionales no está clara. Dicho esto, el gobierno actual reconoce que tiene que abordar problemas estructurales claves, incluyendo las demoras y discordancias en los procesos de selección, y la dificultad existente

actualmente para despedir empleados que han adquirido derechos de carrera en el servicio público, para completar con todo ello la transición a un sistema basado de manera más integral en el mérito.

Mejorar la remuneración y el reconocimiento

A pesar de que las reformas del sistema de remuneración no son el asunto más apremiante, se podrán avanzar en dicho terreno a más largo plazo llevando a cabo instrumentos adicionales para controlar los costes de nómina, y permitiendo el uso de la remuneración como una herramienta de gestión. El nivel retributivo en el servicio público parece ser suficiente para atraer y retener personal en los niveles de menor cualificación. Sin embargo, respecto al personal con mayor cualificación y especialización parece existir una brecha salarial con el sector privado pudiendo dificultar la selección y la retención del personal competente. Será importante desarrollar herramientas para comparar y monitorear los niveles de remuneración entre el sector público y el privado, de manera que la política de remuneraciones pueda convertirse en un instrumento efectivo para la gestión de recursos humanos.

Fortalecer y comunicar más claramente los valores básicos del servicio público

La experiencia de los países de la OCDE muestra que darle atención permanente a los valores básicos es esencial para lograr reformas exitosas y sostenibles. Colombia podría continuar fortaleciendo los valores fundamentales del servicio público de mérito, integridad, neutralidad política y legalidad, incorporando dichos principios en todos los aspectos de la gestión de recursos humanos del servicio público. Unas bases sólidas para los valores básicos tradicionales habilitarán la promoción de nuevos valores tales como eficiencia, desempeño, diversidad y servicio al ciudadano, sin menoscabar los fundamentos esenciales. Se requerirá de vigilancia para asegurar que las tensiones inevitables entre los valores básicos tradicionales y los nuevos, no erosionen de manera alguna los valores del mérito, la probidad y la legalidad, a medida que se motiva a los gerentes y al personal público a ejercer sus competencias con mayor eficiencia, eficacia y estándares de desempeño.

Fortalecer la capacidad de GRH en el conjunto del gobierno para apoyar las reformas

Para que el sistema de gestión de recursos humanos evolucione en la dirección desarrollada en este Informe, será esencial crear fuertes capacidades en GRH. Actualmente, la responsabilidad de la GRH recae sobre diferentes organismos centrales, de manera que dificulta alcanzar la coordinación necesaria. Sería aconsejable consolidar las responsabilidades del DAFP en materia de GRH y desarrollar sus capacidades estratégicas. El DAFP podría asumir un papel de liderazgo en el diseño y la supervisión de la implementación de las reformas en GRH, y también podría establecer marcos y herramientas para apoyar a los ministerios y a otras organizaciones en la mejora de su GRH. Para ello, el DAFP podría involucrarse menos en actividades de regulación y cumplimiento. Sin embargo, este cambio necesita ser llevado a cabo gradualmente y solo debe darse a medida que se establecen nuevos mecanismos de rendición de cuentas de la gestión, marcos de políticas de GRH, estándares y mecanismos de monitoreo, y una modificación de las competencias de la CNSC para reemplazar dichos controles centrales.

Crear un plan de ruta para implementar, y un menú para secuenciar la implementación de las reformas

El extenso conjunto de recomendaciones al gobierno se presenta con mucho mayor detalle en el Anexo A de este Informe. Estas se resumen brevemente en el siguiente recuadro. En esta etapa inicial de revisión de qué reformas puede necesitar, Colombia podría centrarse en estructurar un caso para sustentar la reforma y crear un sentido de pertenencia y apoyo. Esta es la primera etapa de todo proceso de reforma. También será esencial para identificar e involucrar a las partes interesadas claves desde el inicio. Igualmente, se debe contemplar organizar debates y consultas públicas. Esos enfoques ayudan a planear estrategias de reforma y a evitar confrontaciones nocivas.

Las decisiones sobre la secuenciación de las reformas son extremadamente importantes. Será necesaria una evaluación cuidadosa de lo que puede lograrse mediante reformas en la gestión y dónde pueden requerirse cambios legislativos. Muchos de los problemas identificados en este Informe solo pueden abordarse efectivamente mediante reformas integradas en varias áreas, y esto requerirá de un cuidadoso análisis de interdependencias y secuenciación. Se deben evitar las reformas fragmentadas. Una hoja de ruta de las reformas podría ser desarrollada para orientar la secuenciación de las reformas.

Los aspectos territoriales de la gestión del personal deben ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones sobre la mejor manera de secuenciar y dirigir las reformas. Dada la importancia de los niveles de gobierno subnacionales en la prestación de servicios públicos, es esencial que las administraciones regionales y municipales formen parte de la estrategia de reforma de la GRH.

Recomendaciones

- **Como primer paso, el gobierno podría:**
 - **Estructurar el caso para establecer la hoja de ruta a implementar, y un menú para secuenciar la reforma de la GRH, y comunicar este plan ampliamente**
 - **Aclarar la interfaz político-administrativa**
 - **Fortalecer y comunicar los valores básicos del servicio público, asegurando al mismo tiempo que los gerentes sénior comunican colectivamente estos valores en todo el gobierno.**
- **En el corto plazo, el gobierno podría centrarse en:**
 - **Fortalecer la capacidad de GRH en todo el gobierno para fomentar el apoyo a la reforma**
 - **Fortalecer el papel de la ESAP, la escuela nacional del servicio civil de Colombia, en esta área y en la provisión de formación personalizada permanente para servidores públicos de todos los niveles jerárquicos del gobierno, y ordenándole trabajar permanentemente con la CNSC, el DAFP y otros actores claves en la planificación y gestión estratégica de los RR.HH. del conjunto del gobierno.**
 - **Mejorar el sistema de reclutamiento basado en méritos,**
 - **Garantizando que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) asuma un papel de supervisión más estratégico, regulado por ley, para garantizar que la contratación de personal para el servicio público esté basada en el mérito, y trasladando la responsabilidad de las actuaciones cotidianas al DAFP y a otros organismos adecuados.**

Recomendaciones (*continuación*)

- **Revisando los arreglos institucionales de supervisión y recursos.** Al reposicionar a la CNSC como el organismo estatutario para garantizar la selección del personal en función del mérito, el gobierno también podría establecer un proceso interno de apelaciones en relación con el proceso de selección.
- **Alineando de manera más deliberada los métodos de reclutamiento o selección del personal con las necesidades de competencias de las organizaciones en todo el gobierno.**
- **En el mediano plazo, el gobierno podría implementar incrementalmente, edificando sobre el éxito inicial:**
 - **Planeación estratégica de personal en todo el gobierno y en todos los niveles de gobierno**
 - **Capacidad para gestionar de manera más flexible y más estratégicamente al personal en todos los niveles de gobierno**
 - **Instrumentos más efectivos para motivar al personal y fortalecer la gestión de desempeño en todos los niveles de gobierno.**

Contratación pública

La reforma de la contratación en Colombia es un elemento importante de la agenda de reforma de la gobernanza establecida en el Plan de Desarrollo y dirigida a mejorar la calidad en la prestación del servicio público, así como la transparencia y la rendición de cuentas del gasto del gobierno. Para garantizar que la contratación sea usada estratégicamente en procura de objetivos claves del gobierno, el gobierno de Colombia podría, en el mediano plazo, invertir en:

- Evaluar las concesiones que implican usar la contratación como vía de estímulo de políticas que pretenden alcanzar objetivos económicos, sociales y ambientales más amplios: por ejemplo, midiendo los costes de oportunidad de comprar a mayores costes frente a la implementación de programas sociales directos para lograr resultados similares.
- Desarrollar la orientación de las políticas para articular los objetivos principales buscados a través de la contratación pública, y asesorar a los funcionarios competentes en materia de contratación sobre cómo reflejar estas consideraciones en sus tomas de decisiones cotidianas de compra: por ejemplo, para promover la contratación basada en criterios medioambientales, la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Compra Eficiente podrían desarrollar directrices de forma coordinada para los funcionarios de contratación, ayudándoles a integrar consideraciones medioambientales claves para sectores de manera transparente y efectiva.

Como parte de su objetivo de transparencia y rendición de cuentas, también será esencial que el gobierno colombiano identifique y gestione proactivamente los riesgos de integridad y corrupción en la contratación pública. La experiencia de los países de la OCDE muestra que la contratación es particularmente vulnerable a la corrupción, debido a los intereses financieros en juego y al volumen de las oportunidades de negocio para los proveedores. En consecuencia, el gobierno también podría contemplar realizar una evaluación frente a la Recomendación para Mejorar la Integridad en la Contratación Pública (*Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*) de la OCDE como parte de una más amplia revisión de la integridad del servicio público.

Dicho esto, el gobierno solicitó que este Informe se centrara en áreas de reforma esenciales para apoyar la organización, implementación y capacidad de la nueva agencia central de contratación del gobierno **Colombia Compra Eficiente** (Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente), establecida en 2012; aprovechando el potencial de las nuevas tecnologías para fomentar la transparencia, y garantizar un enfoque basado en evidencias para emprender las reformas de la contratación pública, en particular a través de la plataforma electrónica de contratación; y mejorando la eficiencia a lo largo de los niveles de gobierno, en particular mediante acuerdos marco recientemente establecidos bajo la responsabilidad de Colombia Compra Eficiente y regulados por un nuevo decreto a ser adoptado en 2013. Partiendo del Plan de Acción 2012-13 de Colombia Compra Eficiente, se podría contemplar llevar a cabo acciones tanto a corto como a largo plazo para que la contratación pública tenga un enfoque más comercial orientado a resultados y distanciarlo del enfoque basado en el estricto cumplimiento de la ley. Esto incluye focalizarse en la utilización de acuerdos marco como vía para aprovechar el potencial de la demanda agregada, y en el desarrollo de una plataforma electrónica para promover la estandarización de las prácticas de contratación. El resumen de los consejos se presenta en el siguiente recuadro.

Recomendaciones

- **El gobierno podría asegurar que Colombia Compra Eficiente busque una orientación comercial.**
- **El gobierno podría lanzar una campaña de concienciación del papel y los beneficios de Colombia Compra Eficiente**, ayudando a establecer relaciones comerciales con usuarios finales y familiarizarlos con el papel de Colombia Compra Eficiente y con los acuerdos marco suscritos por ella, de manera que los compradores quieran usarlos y los proveedores quieran participar en los procedimientos de contratación de Colombia Compra Eficiente.
- **La agencia podría establecer un servicio de asesoría** para guiar a las entidades compradoras, respondiendo preguntas sobre la aplicación de las reglas y métodos de contratación.
- **Colombia Compra Eficiente podría presidir una red de profesionales en contratación para compartir experiencias y lecciones aprendidas.** La red podría servir como plataforma de consulta sobre cambios en los procedimientos de contratación así como sobre el logro de los objetivos de contratación, por ejemplo sobre iniciativas de eficiencia, apoyo a las PyMES y otros asuntos.
- **Colombia Compra Eficiente podría dar formación** a funcionarios que asuman competencias de contratación tanto en el gobierno central como en el subnacional.
- **La agencia podría cooperar con institución de control anti-corrupción**
 - Una coordinación y cooperación más formal/sistémica entre las autoridades podría ayudar a identificar riesgos de corrupción en todo el ciclo de contratación, y mejorar, en particular, la prevención de irregularidades. Colombia Compra Eficiente podría garantizar que existe un intercambio de información entre funcionarios competentes en materias de contratación y autoridades anti-corrupción y anti-colusión.
- **La plataforma electrónica de la agencia podría habilitar la licitación electrónica y hacer interfaz con otras herramientas electrónicas**
 - Esto sería valioso por motivos de eficiencia así como para facilitar el análisis de datos. Países de la OCDE han establecido exitosamente sistemas integrados de contratación electrónica.
- **La agencia podría introducir características electrónicas de administración de contratos e inteligencia comercial.** La plataforma electrónica podría ser mejorada para:

Recomendaciones (*continuación*)

- **Habilitar la gestión electrónica y telemática de contratos**, incluyendo comunicaciones, facturación y pagos durante el periodo de ejecución hasta la resolución del contrato.
- **Disponer de los datos comerciales necesarios para generar estadísticas** útiles para la toma de decisiones, es decir de las cifras, la duración y las cuantías de los contratos tanto por producto como por servicio, así como por comprador y proveedor para generar informes y análisis estadísticos, proporcionando una visibilidad del gasto.
- **La agencia podría asegurarse de que la información de la plataforma ayude a ajustar las políticas públicas**
 - La información obtenida a través de la plataforma electrónica podría ayudar a monitorear la efectividad de las políticas del gobierno, y a evaluar la necesidad de adoptar nuevas medidas o ajustar y/o continuar con las existentes, así como modificar o anular políticas. Por ejemplo, la contratación medioambiental es una prioridad emergente para el gobierno.
- **La agencia podría centrarse en establecer exitosamente su proyecto piloto de acuerdos marco**
 - Se pueden suscribir acuerdos marco con un proveedor individual (acuerdos marco de miembro individual) o con muchos proveedores (acuerdos marco multi-miembro), y podría evitar tener que cubrir una amplia gama de productos o servicios, dado que esto conduciría a sacar del mercado a proveedores que no participan en el acuerdo marco, pudiendo afectar adversamente al crecimiento del empleo y a la competencia. Adicionalmente se aplica en acuerdos marco de larga duración, que aislaría de la competencia a esa parte del mercado y garantizaría una participación en el mercado a proveedores específicos.
 - Tomando como base los resultados alcanzados en la fase piloto, los acuerdos marco podrían ser ampliados a más productos y servicios
 - La agencia podría contemplar hacer obligatorios los acuerdos marco para más usuarios finales.

TIC y gobierno en línea

El uso de nuevas tecnologías y sistemas de información puede jugar un papel clave fomentar la innovación, la productividad y el crecimiento, así como incrementar la eficiencia y efectividad del sector público en el diseño de políticas y la prestación de servicios públicos a los ciudadanos y empresas. Esto es reconocido ampliamente por el actual gobierno de Colombia; en este frente, es importante señalar los grandes avances que se han logrado.

En la última década se ha llevado a cabo un progreso significativo incluyendo un mayor uso de internet, estando ahora por encima del promedio de los países latinoamericanos y del Caribe, a pesar de que en 2010 el nivel de inversión de TIC fue inferior al de otros países con un PIB similar. Dicho esto, Colombia se enfrenta a desafíos importantes en el desarrollo de una sociedad de la información incluyente, y en fomentar una economía de internet. Para mantener y mejorar el progreso alcanzado en la implementación y administración de sistemas de información y TIC, se podría mejorar aún más la gobernanza, nacional y en todos los niveles de gobierno. El gobierno recientemente hizo esfuerzos específicos para garantizar dichas mejoras de su marco de gobernanza nacional. Esto incluye el establecimiento de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal en 2012 y el nombramiento de un Director de Información de la Nación. También planea una red nacional de Directores de Información. Estas medidas tienden a contribuir a una más efectiva coordinación de la implementación a nivel nacional, si bien se podrían dar pasos adicionales para institucionalizar y ampliar la dirección nacional, comprometiendo e involucrando simultáneamente a las comunidades locales.

El gobierno de Colombia también ha progresado considerablemente en el área de gobierno abierto mediante la adopción de TIC. Este progreso se pone de manifiesto a través de factores habilitantes, como un mejor acceso a internet, mediante mejoras en la percepción de la efectividad y la rendición de cuentas del gobierno, los compromisos del gobierno con la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership-OGP*), y su adhesión a la Convención para Combatir el Cohecho (*Anti-Bribery Convention*) de la OCDE. La “Urna de Cristal” provee una plataforma multi-canal, orientada al ciudadano, para mantener una comunicación con el gobierno y sobre el gobierno. Una serie de importantes reformas públicas (tales como las reformas anti-burocracia) han sido llevadas a cabo mediante procesos bastante participativos, facilitados a través del uso sistemático de nuevos medios y tecnologías de la información. A pesar de dichos considerables esfuerzos, Colombia parece tener un menor desarrollo que otros países, en áreas como el estado de derecho y la lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, los desafíos hacen referencia a estimular el uso de TIC en el sector público (tales como el desarrollo y adopción de servicios en línea coherentes y accesibles). El gobierno de Colombia ha progresado en la promoción de las TIC en el sector público a nivel nacional. Colombia ha articulado una dirección estratégica para la aplicación de las TIC en el sector público, centrándose en el uso de TIC para el crecimiento y el desarrollo social, logrando resultados impresionantes. Sin embargo, la gobernanza en el uso de sistemas de información y TIC podría mejorarse en todos los niveles de gobierno.

A solicitud del gobierno, este Informe establece un examen general del uso de las TIC por parte del gobierno colombiano en una serie de áreas seleccionadas. Presenta el enfoque de Colombia en el uso de TIC por parte del sector público. Posteriormente, ofrece asesoría al gobierno de Colombia sobre cómo mejorar su enfoque para abordar una selección de desafíos claves, incluyendo cómo gobernar el uso de las TIC; cómo administrar proyectos en función del valor agregado de las TIC; y cómo usar TIC para conseguir un gobierno abierto. El resumen de esta asesoría se presenta en el siguiente recuadro.

Recomendaciones

- **El gobierno podría centrar sus esfuerzos en fortalecer la gobernanza pública de las TIC y fomentar el compromiso con los resultados** en todos los niveles de gobierno, contemplando:
 - Mejorar y fortalecer aún más la *capacidad de coordinación* del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —esto será particularmente importante para el recién nombrado Director de Información de la Nación— y asegurar que el Ministerio se centre, entre otras cosas, en desarrollar la *interoperabilidad* de los sistemas de información del conjunto del gobierno;
 - Asegurar que el *mandato, composición e instrumentos* de los miembros de la Comisión Nacional sean adecuados para garantizar un amplio compromiso político y administrativo tanto en sus decisiones como en su implementación;
 - Asegurar el cumplimiento de las directrices y recomendaciones nacionales, mediante una clara *alineación y coordinación* de los mecanismos de aprobación de los numerosos fondos nacionales de inversión en TIC;
 - Contemplar la necesidad de establecer *requisitos obligatorios* en todos los niveles de gobierno, por ejemplo con respecto al uso de estándares o componentes de infraestructura conjuntos;
 - *Adopción gradual de acuerdos estandarizados de contratación de TIC* para garantizar la coherencia y consolidación de estándares y acelerar la interoperabilidad, por ejemplo mediante un modelo de “cumpla o explique”;

Recomendaciones (continuación)

- Facilitar y acelerar la coherencia y el compromiso local con la prestación de servicios en línea; *se podría contemplar involucrar a representantes locales* de los diferentes niveles de gobierno en los organismos pertinentes, mediante reuniones formales de diálogo o compartiendo experiencias y prácticas entre organismos horizontales;
- Crear capacidad subnacional para adoptar y prestar las TIC y servicios en línea de manera efectiva, eficiente y coherente.
- **El gobierno podría respaldar una mayor focalización en la gobernanza, para lograr el impacto y los resultados esperados en la implementación de los programas de gobierno en línea contemplando:**
 - Definir y adoptar estándares, sistemas, directrices y soluciones obligatorias para mejorar la *interoperabilidad* y lograr la plena implementación de las estrategias en todo el gobierno;
 - Especificar más detalladamente los *mecanismos de priorización e implementación de su marco de interoperabilidad*;
 - Desarrollar una *arquitectura del servicio público nacional*, basada en la infraestructura existente de TIC de Colombia, definiendo roles horizontales y verticales para la entrega de componentes y servicios en línea;
 - Alinear más las políticas y procesos presupuestarios, mejorando los *incentivos* para lograr impacto en las diferentes fuentes de financiación;
 - Introducir el uso sistemático de *casos de negocios* para orientar la implementación de proyectos;
 - Acentuar más la necesidad de *aumentar la adopción* de los servicios en línea para garantizar su impacto sobre los ciudadanos y las empresas;
 - Concentrar los mecanismos de seguimiento sobre los *productos y resultados* de los programas, dirigiendo la atención hacia donde se pueda lograr el más alto impacto;
 - Garantizar la *evidencia necesaria* para apoyar la evaluación del avance del impacto de las TIC y los sistemas de información, y la identificación de áreas de estancamiento — así como la *calidad y fiabilidad* de los datos subyacentes.
- **El gobierno podría apoyar la toma abierta de decisiones e involucrar a los usuarios en la prestación de los servicios mediante el uso de TIC, contemplando:**
 - Continuar con la mejora de los servicios en línea y la prestación de servicios a través de *asociaciones* con los ciudadanos, la empresa y la academia para aumentar el impacto, incluyendo los *puntos físicos de acceso* y *plataformas de telefonía móvil* existentes para llegar a los ciudadanos;
 - Involucrar a los ciudadanos tanto en línea como fuera de línea, garantizando una comunicación clara sobre la forma en la que las autoridades públicas van a *informar, responder y reaccionar* a las aportaciones de los ciudadanos; y además contemplar el uso de plataformas en línea y de telefonía móvil para *orientar la definición local de prioridades*, fomentando el interés de los usuarios en los canales digitales mediante la participación directa, por ejemplo, en la elaboración de presupuestos y en la planeación local;
 - *Continuar y reforzar* los esfuerzos para promover instituciones gubernamentales transparentes, mejorado su accesibilidad, impulsando al mismo tiempo la creciente apertura fuera del gobierno, particularmente en el *Congreso*.

Consideraciones sobre etapas, secuenciación y tiempos para la implementación de reformas

Las reformas estructurales son la base fundamental del trabajo de la OCDE. A través de los años, la OCDE ha recopilado y analizado datos, las políticas de países miembros han sido revisadas por pares, ha identificado buenas prácticas y ha ofrecido asesoría. Ha trabajado tanto con países miembros como no miembros, para impulsar las reformas y ha articulado estrategias para diseñar las políticas más efectivas relacionadas con, entre otras cosas, crecimiento, desarrollo, empleo, impuestos, educación, competencia y, más recientemente, innovación. El potencial de las reformas estructurales para mejorar la productividad y el crecimiento en el largo plazo, ha sido puesto de manifiesto en un amplio y creciente conjunto de trabajos de la OCDE.

Sin embargo, los gobiernos subrayan cada vez más que las políticas efectivas no solo consideran sobre “hacia dónde ir” sino también sobre “cómo llegar allí”. En respuesta a estas señales, en 2007 la OCDE comenzó a analizar sistemáticamente la economía política de las reformas y a discutir esta dimensión en Comités y en el grupo de trabajo de Centros de Gobierno de la OCDE (ver Capítulo 2). Casi todos los países de la OCDE se enfrentan a desafíos estructurales de mediano y largo plazo en el contexto de los desequilibrios globales, el cambio climático y el envejecimiento de la población. La reciente crisis financiera y económica ha enfatizado la relevancia de la capacidad necesaria de los gobiernos para realizar reformas estructurales, y la necesidad de una mejor gobernanza que incluya mejor regulación, coordinación y toma de decisiones con base en evidencias sólidas, que apuntan claramente en la misma dirección.

Si bien el contenido de las reformas puede variar de un país a otro y de un dominio a otro, los aspectos institucionales y de gobernanza posiblemente son aún más específicos según el país. La OCDE reconoce que la implementación de reformas en temas de gobernanza pública no es un asunto que pueda ser abordado mediante el establecimiento de un único kit de herramientas. Dicho esto, durante décadas la OCDE ha estado involucrada en muchos intentos de reforma; por lo que tomando como base dicha experiencia puede ofrecer asesoría a los estados miembros sobre cómo actuar para emprender o llevar a cabo una reforma. Esto dio lugar en 2010 a la publicación de *Making Reform Happen, Lessons from OECD Countries* (Hacer Posible la Reforma, Lecciones de Países de la OCDE), que sintetiza lecciones aprendidas de reformas estructurales e institucionales implementadas por Estados miembros, para abordar los desafíos de crecimiento y sostenibilidad a mediano plazo.

Un asunto planteado regularmente en los debates sobre las reformas a la gobernanza pública (y resaltado en *Making Reform Happen*) es la valoración de las acciones rápidas de “gran explosión” frente al progreso incremental, más gradual. Un argumento a favor de las reformas de gran explosión es que la resistencia a actividades adicionales puede ser superada usando ventanas de oportunidad y agregando diversos cambios en un único paquete, políticamente atractivo. Los argumentos a favor de la reforma incremental sugieren que el diálogo y el desarrollo de competencias, al mismo tiempo que permite la retroalimentación de medidas anteriores, reduce el riesgo de fracasar.

Para el gobierno de Colombia, como en cualquier otra parte, la elección entre estos dos enfoques es una pregunta de juicio político que depende del contexto. Dicho esto, hay ocho lecciones generales que la OCDE ha identificado en su trabajo en esta área, que pueden servir al gobierno de Colombia para fijar el rumbo de su agenda de buen gobierno bajo el actual Plan Nacional de Desarrollo y para preparar su agenda de reforma de la gobernanza para su próximo Plan:

- **Definir prioridades.** Las reformas a menudo tienen muchas dimensiones, con diferentes grados de prioridad. Se debe elegir acertadamente, con base en evidencias sobre cómo lograr los objetivos de la política de la mejor manera.
- **Crear una hoja de ruta clara.** El gobierno necesita ser claro el camino a seguir y sobre cómo secuenciar de la mejor manera los pasos claves.
- **Identificar claramente a los “ganadores” y “perdedores” de una iniciativa de reforma.** Se debe reconocer a los “perdedores” y tener en cuenta sus pérdidas.
- **Hacer seguimiento de la implementación.** La capacidad de reformar implica la capacidad de mantener la reforma en el tiempo, mientras se evalúa el progreso periódicamente.
- **Llevar a cabo la implementación con flexibilidad.** El sistema debe seguir siendo flexible y hay que ajustar los caminos de la reforma en función de la evolución de las condiciones.
- **Comunicar adecuadamente los resultados de las reformas.** Los ciudadanos generalmente no se interesan mucho en las reformas de la gobernanza pública, a no ser que afecten a servicios fundamentales tales como la atención de la salud y la educación. Por lo tanto, la comunicación debe centrarse en publicitar las mejoras y los impactos positivos relacionados con los resultados.
- **Explotar ventanas de oportunidad.** Las crisis ofrecen oportunidades para innovar y resolver problemas. Se deben identificar y aprovechar las oportunidades para solventar deficiencias.
- **Liderazgo.** Todas las evaluaciones de las reformas de gobernanza pública hacen énfasis en la importancia de un liderazgo fuerte. Muchas apuntan también a la necesidad de cohesión dentro del gobierno respecto al apoyo de las reformas: si el gobierno no habla con una sola voz respecto a la propuesta de reformas —y habla contundentemente a su favor—, enviará mensajes contradictorios sobre el compromiso del gobierno con la reforma. El liderazgo tiene que ser tanto colectivo como individual.

Un plan de comunicación robusto podría ser establecido para presentar un cronograma detallado al Congreso y al público, para el lanzamiento de los siguientes componentes importantes de la agenda de buen gobierno del gobierno. El gobierno podría anunciar que usará los mecanismos existentes a lo largo de un ciclo plurianual, incluyendo los informes anuales del Presidente, para informar al Congreso y al público cada año sobre el progreso en la implementación de la reforma, y más importante aún, sobre el impacto que están teniendo estas reformas en la naturaleza y el alcance de la toma de decisiones. El gobierno también podría comprometerse a informar al final del ciclo plurianual, sobre el impacto que están teniendo estas reformas en el bienestar de los ciudadanos y empresas de Colombia.

La siguiente fase de la Revisión de Gobernanza Pública de Colombia es el desarrollo y lanzamiento de un programa de trabajo SAN-A para la implementación de la reforma. La OCDE trabajará con el gobierno de Colombia para desarrollar este marco de implementación, y acompañará al gobierno a medida que lo ponga en marcha en el transcurso de 2013 y 2014.

Notas

1. Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 3.
2. Desde febrero de 2013 (tras la conclusión de la evaluación por los pares de esta Revisión), el consejo de Ministros empezó a reunirse semanalmente.
3. Excepto en las áreas de Justicia y Seguridad.
4. Algunos ministerios y comisiones reguladoras tienen funciones de implementación y supervisión. En la mayoría de los casos esta función está reservada a las Superintendencias.
5. Balance General de la República.
6. La Contaduría General de la Nación (CGN) es una institución pública regulada por la Constitución que está a cargo de la preparación de las Cuentas Nacionales, envío a la Contraloría y presentación al Congreso.