

Capítulo 2

La coordinación de políticas desde el Centro de Gobierno en Colombia

Este capítulo examina el papel del Centro de Gobierno (CoG) de Colombia en la implementación y dirección de estrategias, y resalta el impresionante progreso logrado en la modernización tanto de su ordenamiento institucional como en su enfoque estratégico de la gobernanza. El capítulo examina la fortaleza y agilidad de las instituciones del CoG de Colombia, para liderar la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo. Destaca éxitos recientes en reforma de la gobernanza, subrayando la necesidad de mejorar aún más la capacidad de coordinación del conjunto del gobierno, formalizando las capacidades del Consejo de Ministros y la Presidencia.

Introducción

Este capítulo evalúa la capacidad de coordinación del centro de gobierno (CoG) de Colombia para abordar exitosamente los principales desafíos, a los que se enfrenta el país identificados en el Capítulo 1 y en la propia agenda de políticas del gobierno presentada en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-14, incluida la agenda de buen gobierno del Presidente como componente clave de este Plan. En este sentido, la evaluación de la OCDE de la capacidad de coordinación del CoG de Colombia aprovecha más de dos décadas de experiencia internacional en esta área (ver Recuadro 2.1). Este capítulo se centra en áreas prioritarias de reforma de la gobernanza, que el gobierno de Colombia ha considerado fundamentales en este Plan, para convertirse en un estado más eficiente, efectivo y receptivo, incluida la gestión de los recursos humano (GRH) en el sector público, la contratación y los sistemas de gestión de la información del conjunto del gobierno y, adicionalmente, para adoptar tecnologías de la información y de las comunicaciones y poniendo en marcha la administración electrónica y los servicios on-line para los ciudadanos y las empresas. Estas áreas prioritarias constituyen el tema de evaluaciones hechas por la OCDE, a solicitud del gobierno de Colombia. Los resultados de estas evaluaciones están incorporados en este y en los capítulos subsiguientes de este Informe; también constituyen estudios de caso autónomos presentados en los Anexos de este Informe.

Recuadro 2.1. La Red OCDE de Funcionarios Sénior de Centros de Gobierno

- La OCDE creó en la década de 1980, una red de altos funcionarios perteneciente a los Centros de Gobierno de los distintos países miembros; en la década de 1990 empezó a reunirse anualmente, siendo una especie de “laboratorio” para el intercambio de información y buenas prácticas relacionadas con las funciones de las instituciones del CoG. Estas reuniones cumplen tres propósitos principales:
 - Revisar temas sobre cómo hacer que el centro de gobierno nacional funcione más efectivamente;
 - Lograr un entendimiento más profundo de los sistemas de toma de decisiones y definición de políticas en el país anfitrión;
 - Trabajar en temas amplios de gobernanza, fundamentales para lograr los objetivos económicos y sociales, y que de las políticas públicas sean más efectivas y eficientes.
- Si bien estas discusiones no han concluido con la identificación de un conjunto único de prácticas de la OCDE en esta área,, el conocimiento acumulado durante dos décadas sobre esquemas de CoG y qué tiende a funcionar mejor en determinadas situaciones, puede ser valioso para evaluar la agilidad de un CoG en las revisiones de gobernanza pública realizadas por la OCDE. Este es el caso de la Revisión de Colombia.

Fuente: www.oecd.org/governance/networkofseniorofficialsfromcentresofgovernmentcog.htm.

Este capítulo presenta una visión general de la estructura y de los mecanismos de coordinación del CoG de Colombia, incluyendo reformas recientes en esta área, así como desarrollos recientes en materia de empleo público, políticas de contratación y puesta en marcha de la administración electrónica. Al hacerlo, este capítulo evalúa el enfoque de Colombia sobre la coordinación del CoG, teniendo en cuenta el fundamental papel que juega la planeación de todo el gobierno en Colombia y el rol de la Presidencia y del Departamento Nacional de Planeación, liderando la definición, implementación y evaluación de desempeño de estos planes de desarrollo plurianuales del conjunto del gobierno.

La Constitución de 1991 define al Presidente de la República, al Consejo de Ministros y los jefes de los Departamentos Administrativos como los componentes del Gobierno Nacional.

La Constitución contempla que la función administrativa atiende los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, efectividad, economía, celeridad, imparcialidad y expresión pública a través de la descentralización, delegación y distribución de facultades administrativas. La Constitución establece así, que las instituciones del gobierno necesitan coordinar acciones para garantizar que el Estado pueda desempeñar su mandato.

1991-2012: Modernización y racionalización del gobierno para responder a las necesidades de los colombianos¹

Como se resaltó en el Capítulo 1, la Constitución de 1991 establece la estructura de gobernanza actual de Colombia y el sistema de equilibrio de poderes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los dos siglos de tradición de una presidencia y un Ejecutivo fuertes, incorporados ahora dentro del poder Legislativo renovado y un poder judicial más fuerte enmarcado por el Estado de Derecho, sigue siendo el pilar de la gobernanza contemporánea. Para dar efecto a este marco constitucional, Colombia ha venido implementando oleadas sucesivas de reformas estructurales del Estado desde la promulgación de la Constitución de 1991, reconociendo la necesidad de una capacidad institucional más moderna, así como para abordar los daños causados a la legitimidad del Estado por un legado de corrupción y clientelismo, que persistió después de la promulgación de la Carta Fundamental de 1991.

La Constitución de 1991 marcó un cambio en el papel del Estado en cuanto a la regulación de la actividad económica. El Estado abandonó su papel intervencionista como único proveedor de servicios y abrió varios sectores de la economía nacional a la participación del sector privado, incrementando así el consumo interno. A partir de ese momento, el gobierno se centró en diseñar e implementar políticas y regulaciones que proporcionaran un marco para la actividad del sector privado, estableciendo un contexto regulatorio más predecible, coherente y transparente para fomentar la actividad económica privada, basada en los mercados.

1991-2002

La primera ola de reformas durante la década inicial después de 1991, se centró por ende en dar efecto legislativo al marco de gobernanza pública fijado en la nueva Constitución. La primera ola de reformas se centró en:

- Fortalecer el papel del poder Legislativo y aclarar el papel del Presidente y del poder Ejecutivo;
- Introducir importantes reformas regulatorias y la privatización de áreas claves de la economía, empezando al mismo tiempo el proceso de racionalización del gobierno. Estas reformas fueron acompañadas por la creación de Comisiones de Regulación y autoridades de supervisión (Superintendencias – ver Capítulo 3), para regular la actividad económica basada en el mercado. En 1996 se promulgó legislación para reducir y racionalizar el gasto público y agilizar las operaciones de la administración pública;
- Iniciativas para modernizar y ampliar el alcance en la prestación de servicios públicos básicos a los colombianos;
- Pasos iniciales para fortalecer los derechos de negociación colectiva y el papel de los sindicatos del sector público en la toma de decisiones nacionales (ver Recuadro 2.2);
- Iniciativas para descentralizar, fortaleciendo la toma democrática de decisiones en los ámbitos regional y local y dando capacidad de generación de ingresos a las autoridades subnacionales; y

- Establecer esquemas institucionales de auditoría y control interno y externo dentro del gobierno central para combatir la corrupción.

Recuadro 2.2. Protección de los derechos de negociación colectiva del sector público en Colombia

- La Constitución de 1991 protege las “leyes de negociación colectiva que regulan las relaciones laborales”, incluidos los empleados del sector público. Para darle efecto a esta disposición, el Congreso promulgó legislación en 1997 ratificando el Convenio 151 de 1978 de la OIT sobre “protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública”, y legislación en 1999 ratificando el Convenio 154 de 1981 de la OIT sobre el “fomento de la negociación colectiva”.
- Este marco legal generó permitió implementar otros Convenios de la OIT. El Decreto 535 de 2009 de Colombia, estableció el marco administrativo que rige las negociaciones laborales en el sector público, incluida la capacidad de evaluar exigencias hechas por los sindicatos durante las negociaciones, y la capacidad de implementar decisiones tomadas como resultado de las mismas, incluido el requisito de expedir un razonamiento para rechazar una exigencia laboral. Sin embargo, este decreto no estableció ni reguló plazos para llegar a un acuerdo, ni estableció un mecanismo de resolución de conflictos para solventar las diferencias surgidas en las negociaciones.
- Se han emprendido trabajos para modificar dicho decreto, de manera que se incluya el establecimiento de organismos que regulen las reclamaciones presentadas por los sindicatos de empleados públicos, con facultad de mediación en caso de conflicto. En ese contexto, el Gobierno de Colombia expidió el Decreto 1092 de 2012, mediante el cual estableció las condiciones para negociar demandas sindicales, y los parámetros y el procedimiento para emprender estas negociaciones, incluida la garantía de las licencias sindicales a los empleados durante el período de negociaciones. Dicho decreto permite, que las partes nombren un mediador de una lista única de mediadores, que es gestionada por el Ministerio de Trabajo, permitiendo que el mediador proponga soluciones y/o haga recomendaciones para solucionar conflictos.
- Este decreto condujo a talleres de enseñanza en todo el país, con la participación activa de diversas instituciones del Estado colombiano, así como de representantes de organizaciones sindicales, que reúnen a servidores públicos de instituciones nacionales y territoriales. Las federaciones y confederaciones sindicales que representan a los empleados públicos, han presentado una lista única nacional de exigencias al Presidente de la República, que es objeto de discusión y análisis entre representantes del Gobierno y los sindicatos. Al mismo tiempo, los sindicatos han presentado una serie de reivindicaciones a sus respectivas entidades públicas, tanto nacionales como regionales. Ya se han logrado algunos acuerdos; en otros casos, las negociaciones están en curso.

Fuente: Gobierno de Colombia (2012), Documento de antecedentes (documento de trabajo no publicado).

Un ejemplo importante de la modernización de los servicios públicos que se buscó durante este período, lo ilustran las reformas hechas al sistema educativo del país. Legislación promulgada en 1992 y 1994 reorganizó el sector, definiendo más claramente la política pública de educación universal y ampliándola para cubrir la educación técnica, la educación para comunidades etno-culturales y poblaciones vulnerables. La política pública fue ampliada para formalizar la educación preescolar, primaria y secundaria. A partir de 2002, el sistema fue modernizado aún más, para abordar de manera más efectiva las necesidades y realidades del país y de sus poblaciones, basado en tres objetivos principales: cobertura, calidad y eficiencia. Se desarrollaron cinco componentes para fortalecer el sistema educativo del país:

- Primero, cobertura universal: educación pública para todos y vitalicia, donde las oportunidades educativas han de ser ofrecidas desde el nacimiento (hechas efectivas mediante políticas educativas para la temprana infancia), y en diferentes niveles, incluida la educación de postgrado y el desarrollo de habilidades laborales. Para ser universal, fue esencial cambiar el sistema de gobernanza de los recursos públicos, para llegar al nivel local de prestación del servicio de manera más efectiva;
- Segundo, educación para la competitividad y la innovación, centrada en el desarrollo de investigación y habilidades, y en desarrollar las habilidades de los estudiantes;
- Tercero, fortalecimiento de las instituciones educativas en cuanto a su capacidad para prestar los servicios, con un énfasis en la formulación e implementación de diferentes planes de mejora institucional, capacitación de maestros, infraestructuras físicas y tecnológicas y materiales educativos para mejorar la enseñanza;
- Cuarto, la modernización del sector basada en un análisis exhaustivo y en el desarrollo de planes de mejora continua. Se puso énfasis en mejorar la calidad de la educación, centrándose en las habilidades que los estudiantes deben alcanzar durante su desarrollo, y en la forma precisa para medir el impacto de la programación sobre la mejora de las instituciones educativas y los servicios que estas prestan;
- Quinto, participación ciudadana, donde el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación, en el nivel local, abrieron sedes de consulta para que los ciudadanos hicieran sus aportaciones y fuesen así escuchados para la construcción de una mejor política educativa en Colombia.

Este enfoque condujo a un incremento de la cobertura de la escuela primaria y secundaria del 96.7% en 2002, a plena cobertura en 2009, y a una disminución del 40% en el porcentaje de estudiantes no asistentes (de 5 a 14 años). Para la población estudiantil entre 15 y 16 años, la cobertura en 2002 era del 57.4%, y llegó al 75.8% en 2009. En educación superior, la cobertura de matrículas mejoró del 24.4% en 2002 al 35.3% en 2009. Hoy en día, el sector educativo tiene instituciones más fuertes, efectivas y modernas abiertas a la innovación, con un amplio espectro de gestión que está logrando resultados. Con el fin de abordar este proceso de modernización y continuar con la mejora de los resultados en el ámbito de la educación, el actual gobierno se está focalizando en profundizar en el desarrollo del capital humano de Colombia. Fortaleciendo para ello el sistema educativo, con el objetivo de desarrollar habilidades profesionales y mejorar la coordinación entre la educación, los empleadores y la fuerza laboral, para conseguir integrar de manera más efectiva y eficiente a los estudiantes en los mercados laborales del país.

Un segundo ejemplo de la modernización del diseño y ejecución de las políticas públicas, es la atención dada a la discriminación y violencia contra las mujeres, particularmente dada la aguda situación de estos asuntos en Colombia (ver Capítulo 1). Tras crear la Oficina de la Alta Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia en 1990 con el mandato de combatir la discriminación contra las mujeres, se creó por legislación la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer en 1995. En 1999, esta Dirección se transformó en la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el mandato de garantizar los derechos de la mujer y la equidad de género, fortalecer la equidad de género en las entidades nacionales y subnacionales, y promover la participación de asociaciones de mujeres en la toma de decisiones nacionales:

- La Oficina de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, a través de un proceso de consultas, lanzó una Política Pública Nacional de Equidad de Género. Esta política buscaba implementar estrategias basadas en sectores para resolver factores

de discriminación, garantizar los derechos de la mujer y generar beneficios para toda la población.

- El Presidente de la República y los Gobernadores de los 32 departamentos firmaron un Acuerdo Nacional para la Defensa de los Derechos de la Mujer, para combatir la discriminación contra las mujeres, para implementar acciones para reducir la tasa de violencia contra las mujeres, para implementar estrategias de defensoría para niños y adolescentes sobre equidad entre hombres y mujeres, y para disminuir la tasa de embarazo adolescente. Además, para abordar estos asuntos en el nivel local, se dió asistencia técnica a los 32 departamentos para incluir la perspectiva de género en sus planes de desarrollo regionales. Como resultado de ello, 30 departamentos y 14 municipios incorporan el género en sus planes de desarrollo.
- Se fortaleció el Observatorio de Género. Este mecanismo de monitoreo se centra en analizar el cumplimiento normativo nacional e internacional en asuntos de género y equidad de la mujer, como medio para generar recomendaciones sobre políticas, lo que contribuye a estrechar la brecha de género en el país. El Observatorio mide ahora una serie de indicadores que monitorean el estatus de las mujeres en todo el país.

2002-10

Sin embargo, al inicio del milenio, Colombia afrontaba una grave crisis financiera desatada por la desaceleración económica global de finales de la década de 1990, los bajos precios de los productos básicos y la creciente deuda pública interna (en particular la subnacional). Construyendo sobre la ola inicial de modernización, el gobierno central emprendió una segunda ola de reformas, impulsadas por la política fiscal que buscaba “hacerlo mejor con menos”: construir un Estado más reducido, eficiente y efectivo:

- La directiva presidencial de 2002 que lanzó estas reformas, manifestó que a pesar del mayor gasto del gobierno en servicios sociales como porcentaje del PIB y de un incremento significativo en el número de entidades del gobierno central, los indicadores sociales del país y las finanzas públicas nacionales seguían deteriorándose (de hecho, las encuestas de la época indicaban que el porcentaje de ciudadanos colombianos insatisfechos con la democracia de su país y que desconfiaban del Congreso, era uno de los más altos de América Latina).
- La “declaración de motivos” justificando la ley insignia de implementación de reformas de 2002, anotó que la significativa expansión del aparato estatal (de 110 instituciones en 1986 a 440 en 1999), no había dado lugar a mejoras en el desempeño del gobierno. Por el contrario, la declaración anotó que sus efectos reflejaron una falta de coordinación de la acción pública, duplicación de funciones, desperdicio de recursos y corrupción. En un período que exigía una elevada integridad prudencia fiscales, el gasto del gobierno central (como porcentaje del PIB) creció del 10% en 1991 al 20.1% en 2001, disminuyendo los recursos presupuestarios disponibles para inversión.

En 2002, el Gobierno emitió una serie de reformas institucionales para hacer más eficiente y mejorar la organización del gobierno central. Se dictaron disposiciones para desarrollar un programa de renovación del sector público centrado en modernizar la estructura del gobierno central, dentro de un marco de austeridad, sostenibilidad financiera nacional, y en la necesidad de mejorar su capacidad para satisfacer las necesidades ciudadanas. Estas reformas buscaban mejorar el margen de maniobra del gobierno central, para reconstruir el presupuesto basándose en nuevas prioridades de gasto e inversión públicas, y modernizar el mandato, papel y los procesos de soporte administrativo del gobierno. La modernización implicaba eliminar

la duplicación de funciones y los conflictos de jurisdicción entre agencias y entidades, e implementar una gestión basada en resultados para mejorar la productividad:

- El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) procuraba adaptar la administración pública a las condiciones fiscales del país. Buscaba racionalizar las funciones, reformar las estructuras administrativas y fortalecer su capacidad para cumplir sus objetivos básicos. El PRAP se centró en fusionar ministerios, así como en modernizar procesos administrativos comunes para incrementar la eficiencia con la que la institución desempeña su mandato y para reducir los costes operativos de todo el gobierno significativamente. Cada iniciativa supuso cambios en el personal o en la estructura, fusiones, la creación de estructuras nuevas o la liquidación de estructuras existentes.
- Las reformas estructurales iniciales incluyeron la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia y Derecho en el Ministerio del Interior y Justicia, la integración de los Ministerios de Salud y Trabajo en el Ministerio de Protección Social, y de los Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior en el nuevo Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Igualmente, el Ministerio del Medio Ambiente asumió las funciones relacionadas con vivienda, saneamiento básico y desarrollo territorial, convirtiéndose en el nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.²
- El Plan Nacional de Desarrollo 2002-06: “*Hacia un Estado Comunitario*” contenía un componente de reforma de la gobernanza centrado en promover una renovación de la administración pública, a través del fortalecimiento de los servicios al ciudadano, adoptando una nueva cultura de gestión pública, y una descentralización a través de la mejora de la coordinación multinivel. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-10 también señaló la necesidad de fortalecer la capacidad estatal, para garantizar que todos los colombianos pudiesen ejercer plenamente sus derechos, deberes y libertades.

Las reformas de 2002-10 tuvieron impactos importantes, permitiendo al gobierno central recortar gastos y reasignar recursos para satisfacer las necesidades más imperiosas del país:

- Durante este período, el gobierno terminó ahorrando alrededor de 24,700 millones de pesos colombianos, equivalentes a cerca del 5.4% del PIB. Para 2009, 181 entidades del gobierno central habían sido afectadas por estas reformas. Por ejemplo, 49 fueron liquidadas, 12 fueron creadas, 7 fueron fusionadas, y 11 fueron descentralizadas, dando lugar a la eliminación de más de 40,000 empleos (equivalentes al 107% de la meta del PRAP 2002-06) y a un ahorro acumulado de 1,300 millones de pesos colombianos para 2007.
- Se fortaleció la eficiencia de la contratación pública con la creación de un registro de proponentes, la introducción de la contratación electrónica, la creación del sistema electrónico de contratación pública (SECOP), y los Contratos de Portal Único (estos han sobrevivido hasta la fecha; ver Anexo A).
- Se mejoró la gestión de la información de la administración pública con la creación de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública (COINFO³; esta comisión se transformó en la actual Comisión Nacional Digital y de Información Estatal [ver Anexo C sobre gobierno en línea]).

2010-14

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-14, identifica el Buen Gobierno como principio rector de la implementación de las políticas públicas. De hecho, es el primer Plan en identificar

la gobernanza como un “pilar” de la agenda nacional de desarrollo del gobierno central. Este pilar presenta reformas, que se construyen sobre reformas previas y que tienen en cuenta su impacto, el cual fue evaluado por el actual gobierno al asumir funciones. El objetivo principal de este conjunto actual de reformas es fortalecer las instituciones, y garantizar un uso adecuado de los recursos para prestar servicios públicos eficiente y efectivamente, es decir, incrementando la cobertura y la calidad de los servicios públicos para los ciudadanos.

La actual ola de reformas está compuesta por cuatro áreas de gobernanza, que reflejan la agenda de políticas delineada en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta ola se centra en lo siguiente:

- *Desarrollo institucional para la inclusión social y la reconciliación.* Este primer área se centra en darle efecto a la estrategia contenida en el PND, dirigida a superar la pobreza extrema y a consolidar la paz en todo el país, a mejorar la seguridad y la protección de las víctimas del conflicto, y a abordar la necesidad de proteger y garantizar los derechos humanos fundamentales reconocidos por la Constitución y por la jurisprudencia generada por decisiones de la Corte Constitucional en este ámbito desde 1991. Se creó un sector de Inclusión Social, encabezado por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social. Este sector incluye entidades y programas dirigidos a atender asuntos sociales como la atención a las víctimas del conflicto interno (Unidad de Víctimas y el Centro de Memoria Histórica), la pobreza extrema (con programación multisectorial especial y coordinada como Familias en Acción; ver Recuadro 2.3), pobreza y bienestar familiar (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), así como varios programas de subvenciones.
- *Desarrollo institucional para fortalecer las políticas sociales del Estado y la protección de los derechos humanos.* Este segundo grupo de reformas busca implementar la estrategia contenida en el PND sobre la provisión de igualdad de oportunidades a todos los colombianos, que garanticen a cada individuo el derecho fundamental de mejorar su vida, independientemente del género, etnicidad o condición social. Las reformas institucionales buscan fortalecer la capacidad para garantizar y concretar la protección efectiva de los derechos, e incluyen un nuevo Ministerio de Justicia y del Derecho, la reorganización del Ministerio del Interior en asuntos importantes tales como derechos humanos (incluida la protección de minorías sexuales) y comunidades étnicas, y un enfoque renovado en la protección social a través de los Ministerios de Salud y de Trabajo.

Recuadro 2.3. Familias en Acción

- Familias en Acción es un programa de transferencia de efectivo, apoyado por el Gobierno, que entrega subsidios para nutrición y educación a niños desfavorecidos (pobres, desplazados o indígenas). El programa contribuye a reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos, y a mejorar la educación y las condiciones de vida de las familias más pobres y vulnerables mediante ingresos complementarios.
- Familias en Acción suministra apoyo monetario a la madre beneficiaria, solamente si la familia ha cumplido varios compromisos. Con respecto a educación, la familia debe garantizar la asistencia a la escuela de los niños entre los 5 y los 18 años de edad. En salud, todo niño menor de 7 años debe cumplir las citas médicas de crecimiento y desarrollo y tener un esquema completo de vacunación.
- El programa busca también incluir a la población más vulnerable en el sistema financiero. Con el proceso de bancarización, las familias pueden acceder a una cuenta de ahorros, a la que el gobierno transfiere los subsidios y las familias pueden disponer del dinero. Esto se ha hecho a

Recomendaciones (continuación)

través de acuerdos especiales con bancos públicos y privados, para que transfieran los subsidios cada dos meses a las familias beneficiarias. Esta estrategia también ofrece acceso a créditos, micro-seguros y ahorros a las familias, para crear una cultura de la inversión.

- Desde 2002 a 2010, más de 2.6 millones de familias se beneficiaron con este programa, representando el 25% de la población del país y el 55% de las familias más pobres. Comparado con programas de transferencias condicionales de efectivo implementados en más de veinte países, Colombia fue el país con el tercer número de beneficiarios, detrás de Brasil y México. Durante este período, 3 millones de niños se beneficiaron de subsidios de nutrición y 4 millones con asistencia educativa. Este programa ayudó a 672,000 estudiantes a pasar de la escuela primaria a la secundaria y 289,000 jóvenes obtuvieron su título de bachiller. La meta estratégica para 2012 era proveer transferencias condicionales a 2.3 millones de familias. En 2014, la meta es llegar a 2.6 millones de familias. Entre noviembre de 2011 y octubre de 2012, el programa hizo transferencias condicionales por más de 1 billón de pesos colombianos a más de 2 millones de familias.

Fuente: Gobierno de Colombia (2012), Documento de antecedentes (documento de trabajo no publicado).

- La tercera área se centra en *fortalecer la gobernanza crítica para la competitividad del país*, la estrategia contenida en el PND relacionada con el apoyo a la competitividad del país en innovación, agricultura y desarrollo rural, vivienda y asuntos urbanos, desarrollo de la minería y expansión energética, así como ampliación de la infraestructura de transporte. Las reformas institucionales incluyen un nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la reorganización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para incluir la Autoridad de Licencias Ambientales y una Unidad de Parques Naturales. Esto también incluye el establecimiento de la Unidad Administrativa para la Gestión del Riesgo dentro de la Presidencia, que busca mejorar la capacidad del gobierno para prevenir, responder y mitigar los riesgos, y la creación de la Agencia Nacional de Minería.
- La cuarta área se centra en *fortalecer la eficiencia y efectividad del Estado*; se refiere al fortalecimiento de los principios que enmarcan el estado social de derecho, con miras a garantizar que el gobierno nacional implemente una mayor cobertura, eficiencia y efectividad en la prestación de los servicios públicos de los que es responsable, para beneficio de la ciudadanía. La Fiscalía General de la Nación asumirá algunas de las funciones y responsabilidades resultantes de la reestructuración del Departamento Administrativo de Seguridad. Otras están siendo transferidas a otras entidades como la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores), el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. También se está creando una Agencia Nacional de Inteligencia, junto con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Dentro de esta cuarta área se ha establecido Colombia Compra Eficiente, la agencia nacional de contratación pública, tema del Anexo B sobre Contratación.

Un elemento significativo de la agenda de reforma de la gobernanza 2010-14, es la revisión de las políticas y procedimientos con respecto al empleo público (ver Anexo A). El gobierno hizo un análisis de los procedimientos actuales de contratación, permanencia de los empleados, desarrollo de los trabajadores, y del papel de las unidades administrativas encargadas de la gestión de recursos humanos. Su meta es identificar aspectos en los que se ha progresado y aquellos que necesitan mejorarse. Uno de los desafíos primordiales de esta reforma es alcanzar un sistema técnico dinámico, que atraiga al servicio público a las personas mejor capacitadas, que desarrolle sus capacidades y los retenga en el servicio público, lo que

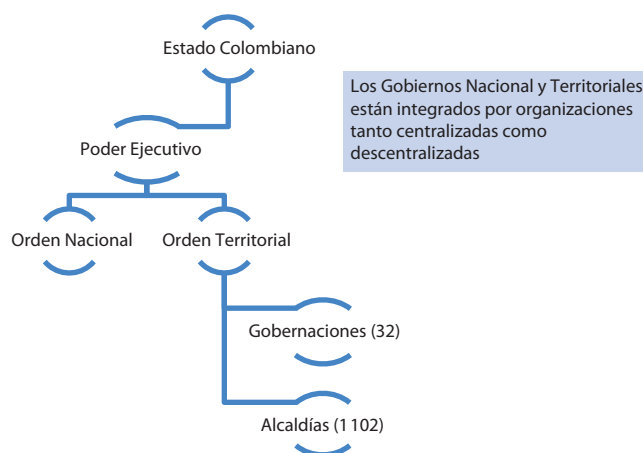
implica la necesidad de un mejor diseño de la prestación de los servicios. Esto explica por qué la GRH estratégica es un tema de gobernanza que se evalúa en este Informe.

Si bien es aún demasiado pronto para evaluar el impacto de estas reformas en la gobernanza y en la prestación de servicios, la metodología adoptada por el gobierno para definir esta agenda de reforma de la gobernanza usó estudios técnicos rigurosos basados en estándares internacionales y en las opiniones de expertos, así como mesas redondas y talleres con diferentes partes interesadas.

La estructura actual del gobierno central de Colombia

Actualmente, el gobierno central⁴ de Colombia está compuesto por el Presidente, quien es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno, los ministros y directores de los Departamentos Administrativos (Figura 2.1), y superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del estado. Las Gobernaciones y Alcaldías integran el poder Ejecutivo en el nivel territorial (Capítulo 4).

Figura 2.1. Estructura del gobierno central



El gobierno central está compuesto actualmente por dieciséis ministerios, que incluyen el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Cultura.

Además de estos ministerios basados en sectores, el gobierno alberga ocho Departamentos Administrativos cuyos directores tienen rango ministerial. Estas instituciones se centran en el desarrollo y programación de políticas temáticas multisectoriales integradas de todo el gobierno. Estos incluyen el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP, responsable de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación,

la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), y el Departamento Administrativo-Dirección Nacional de Inteligencia (DNI).

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: supervisor de la implementación de las estrategias nacionales

La Oficina del Presidente de la República —la Presidencia— es centro neurálgico del gobierno central para la supervisión y coordinación de la implementación de la agenda del Presidente. Su mandato se centra en monitorear la formulación y ejecución de las prioridades de las políticas del gobierno y del Presidente, en particular aquellas relacionadas con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, trabaja muy de cerca con el Departamento Nacional de Planeación para coordinar la ejecución de prioridades de políticas relacionadas con el PND por parte del gobierno. Y adicionalmente, trabaja con el Departamento Nacional de Planeación, con los ministros y sus equipos para desarrollar e implementar iniciativas de políticas horizontales multisectoriales y para impulsar las principales prioridades del Presidente. La Presidencia supervisa la fijación y prelación de prioridades, garantizando así un *proceso* fluido en la implementación de las estrategias del conjunto del gobierno, mientras que el Departamento Nacional de Planeación se centra en trabajar con los ministerios y otros actores gubernamentales para coordinar la implementación del *contenido* del PND.

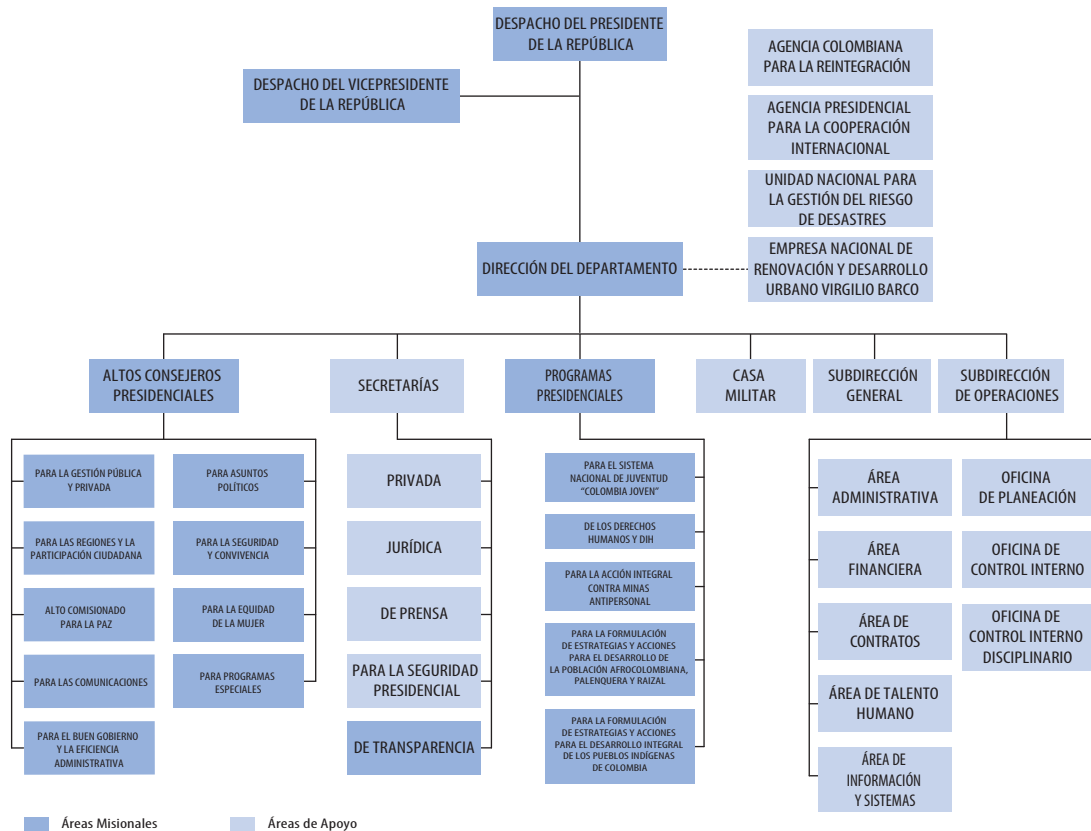
En su configuración actual, la Presidencia incluye el Despacho del Vicepresidente y está compuesta por una serie de unidades organizadas en torno a los temas prioritarios del Presidente para el desarrollo del país, como están articulados en el Plan Nacional de Desarrollo (ver la estructura actual en el Recuadro 2.4). Estas unidades implican que el Secretario General / Director del Departamento Administrativo de la Presidencia, asuma el cargo de mayor jerarquía en la Presidencia después del Presidente y el 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 juega el papel de:

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

En la configuración actual de la Presidencia, le reportan al Director del Departamento las unidades encabezadas por un/a Alto/a Comisionado/a o Consejero/a, cada persona responsable de trabajos con el Departamento Nacional de Planeación, los ministros pertinentes y sus ministerios, los Departamentos Administrativos y otros centros de responsabilidad del gobierno a cargo de iniciativas bajo los pilares de las políticas prioritarias del PND, así como de las propias prioridades de programación del Presidente:

- La prioridad de Buen Gobierno es apoyada por el alto consejero para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y por la secretaría responsable de la transparencia del gobierno;
- La prioridad de Igualdad de Oportunidades es apoyada por, entre otros, los altos consejeros responsables de la igualdad de la mujer, la juventud y los derechos humanos, la programación presidencial para las minorías etno-culturales, el desarrollo de los pueblos indígenas y la protección contra minas antipersonal;

Recuadro 2.4. Estructura de la Presidencia



Fuente: Gobierno de Colombia (2013), Informe de Antecedentes de la RGP (documento de trabajo no publicado).

- La prioridad de Relevancia Internacional es apoyada por, entre otros, los altos consejeros responsables de las relaciones entre el sector público y privado, y de las comunicaciones del gobierno;
- La prioridad de Consolidación de la Paz es apoyada por, entre otros, los altos consejeros responsables de la paz, la seguridad nacional, la seguridad urbana y la convivencia, y la protección contra minas antipersonal;
- La prioridad de Crecimiento y Competitividad es apoyada por el alto consejero para la gestión pública y privada;
- La prioridad de Innovación es apoyada por los altos consejeros responsables del buen gobierno y de la gestión pública y privada; y
- La prioridad de Desarrollo y Convergencia Regional es apoyada por el alto consejero responsable de los asuntos regionales y la participación ciudadana.

Las unidades de la Presidencia trabajan por lo tanto juntas y con el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios y agencias del gobierno pertinentes en calidad de supervisores, para garantizar que las prioridades de las políticas del Presidente puedan ser ordenadas e impulsadas de una manera coordinada. Ellas pueden crear grupos ad hoc interministeriales de trabajo, para desarrollar estrategias e implementar las prioridades que van a ser sometidas a consideración del Presidente. De hecho, estas unidades juegan un papel relevante en el asesoramiento del Presidente, ayudándole a tomar decisiones relacionadas con la fijación y dirección de estas políticas. Por ende, la Presidencia está estructurada para maximizar la

eficiencia y efectividad con la que el gobierno pretende implementar la agenda del Presidente incluida en el PND.

Coordinación en todo el gobierno para asesorar al Presidente

Los Consejos Superiores de la Administración⁵ gestionan actividades de definición e implementación de políticas del poder Ejecutivo nacional. Estos Consejos, esencialmente los Comités de Gabinete del gobierno, en su composición no son análogos a los comités de gabinete de los países de la OCDE; en Colombia la configuración de los miembros de dichos consejos, va más allá del cargo de ministros e incluye directores de Departamentos Administrativos claves, la institución tipo ministerial de los países de la OCDE que se ocupa de los asuntos de políticas multisectoriales enumeradas arriba.

En Colombia, el papel de estos Consejos es asesorar al Presidente y al gobierno en la formulación e implementación, de manera coherente, de políticas multisectoriales integradas del conjunto del gobierno, para impulsar la estrategia nacional de desarrollo. Los Consejos Superiores más importantes son el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Dentro del gobierno central, la coordinación está a cargo de una serie de sistemas administrativos nacionales, incluidos:

- El Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, establecido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), coordinador de los servicios de bienestar familiar del sector público. El sistema está compuesto por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, los departamentos, distritos y municipios, comunidades organizadas e individuos, así como por otras instituciones, públicas o privadas, que contribuyen o pueden ser nombradas para contribuir en la prestación de servicios de bienestar familiar. Por lo tanto, el sistema nacional de bienestar familiar coordina las actividades horizontal y verticalmente, dado que incluye los tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal), y es administrado por el ICBF.
- El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, que incluye el Comité Nacional para la Prevención de Desastres y sus contrapartes regionales y locales, la Oficina Nacional para la Prevención de Desastres, los Comités Nacionales Técnicos y Operativos para la Prevención de Desastres, la Cruz Roja Colombiana, los ministerios y Departamentos Administrativos cuyos mandatos están relacionados con la prevención de desastres (particularmente los ministerios del Interior, Defensa Nacional, Salud, Transporte, Educación Nacional, Agricultura, Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación), y diversos actores gubernamentales y no gubernamentales cuyos mandatos se relacionan con la prevención de desastres, seguros para los mismos, y atención de las víctimas.
- El Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales, que coordina las actividades de las instituciones del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, para generar una visión de política exterior integral, transversal y a largo plazo para el país. El sistema es liderado por el Presidente de la República y apoyado por el Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales y el Grupo No Gubernamental para la Coordinación de las Relaciones Internacionales.
- Se incluyen además el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual, el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el Sistema de Parques Nacionales Naturales en coordinación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, entre otros.

El gobierno central también adelanta la coordinación a través de comités multisectoriales, cuyos mandatos se centran en dar orientación para implementar funciones y servicios públicos determinados. Estos comités manejan asuntos entre dos o más ministerios. Los ministros, jefes de departamentos administrativos, superintendentes y representantes legales de las entidades estatales pertinentes conforman estos comités. Los sectores de políticas claves que requieren de este tipo de coordinación para la definición de políticas, incluyen la protección de la niñez y la prevención y mitigación de riesgos ambientales.

Además, el gobierno celebra sesiones horizontales más informales. Estas incluyen:

- “Talleres de Buen Gobierno”, que ofrecen un punto de encuentro, para que miembros de alto nivel del gobierno evalúen las estrategias, los resultados logrados y los principales desafíos que afronta el sector de políticas horizontales. Estos son presididos por el Presidente y se organizan cada seis meses, por un período de dos días. La Presidencia y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa son los responsables de organizar estos talleres, a los que solo pueden asistir Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y altos/as consejeros/as del Presidente.
- Los Diálogos de Gestión, reuniones sectoriales específicas entre el Presidente, el Ministro del sector pertinente y otros actores claves, durante las cuales se discuten los resultados en materia de logros de las metas de las políticas para el sector;
- Los diálogos bilaterales, reuniones periódicas entre el Presidente y un Ministro específico, permiten discutir los principales asuntos de políticas que están bajo responsabilidad del Ministro; entre las herramientas para orientar las discusiones se incluyen tableros de control para medición de desempeño preparados regularmente, e información actual de monitoreo de desempeño relacionada con la jurisdicción del Ministro (Capítulo 3).
- Las Mesas Transversales, mesas redondas en las que los principales actores que están implementando una prioridad horizontal del gobierno (por ejemplo en materia de empleo, pobreza o seguridad), se reúnen regularmente para discutir estrategias, cursos de acción, coordinación de iniciativas, y requerimientos de recursos.

Supervisión del conjunto del gobierno en materia de política económica y social: CONPES

La institución más importante de Colombia para la coordinación e integración de políticas en el gobierno es el CONPES. Es la máxima autoridad nacional de planeación del país, y se configura como organismo asesor del gobierno y del Presidente en todas las políticas relacionadas con el desarrollo económico y social nacional. Coordina y orienta el conjunto de agencias y entidades gubernamentales responsables de las políticas económicas y sociales del gobierno. Estudia y aprueba los documentos sobre el desarrollo de políticas generales económicas y sociales. Más importante aún, supervisa la preparación del Plan Nacional de Desarrollo cuatrienal, la agenda de políticas del Presidente para su período de gobierno de cuatro años y el anteproyecto de la estrategia nacional de desarrollo del gobierno y las inversiones de capital requeridas para darle efecto. Su Secretaría es ostentada por el Departamento Nacional de Planeación, la institución clave del GC que se comenta más adelante.

La membresía del CONPES es establecida por decreto presidencial. Su mandato es similar al de un Comité de Gabinete en los países de la OCDE, pero no está subordinado jerárquicamente al Consejo de Ministros de Colombia. El CONPES es presidido por el Presidente de la República y entre sus miembros permanentes con derecho de voto se incluye al Vicepresidente de la República, a todos los Ministros, al Director del Departamento

Administrativo de la Presidencia de la República, al Director del Departamento Nacional de Planeación, y al Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias.

El Departamento Nacional de Planeación: coordinador de la política económica y social de todo el gobierno

Fue creado en 1958 como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos para hacer recomendaciones de políticas al gobierno, y su nombre y mandato se modificó en 1968. El Departamento Nacional de Planeación recibió el mandato de supervisar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y trabajar con los ministerios (y la Presidencia) para implementar la programación sectorial específica y multisectorial necesaria para darle efecto. De hecho, las principales responsabilidades del Departamento Nacional de Planeación son trabajar con los ministerios para diseñar, monitorear y evaluar la implementación de políticas, planes, programas y proyectos, que apoyan el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno y sus iniciativas de políticas relacionadas.

Una vez que el Plan es aprobado por el Congreso, el Departamento de Planeación coordina la implementación, monitoreo y evaluación y la gestión de resultados del contenido de las políticas del PND. Por lo tanto, interactúa con el resto del gobierno, en calidad de institución del gobierno central (GC) clave en esta área. El Departamento de Planeación aprueba procedimientos y directrices para el diseño, monitoreo y evaluación de los contenidos de todos los programas y proyectos contenidos en el PND. De manera similar, el Departamento coordina a todas las agencias del gobierno, para garantizar la adecuada ejecución e implementación del contenido de las políticas, programas y proyectos contenidos en el PND:

- Con carácter previo a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento guía el diseño del contenido de dicho Plan e identifica los recursos económicos necesarios para implementarlo. Adicionalmente, elabora la parte del presupuesto de inversión de capital del gobierno, requerido para implementar el Plan (los componentes operativos o corrientes de su presupuesto son elaborados por el Ministerio de Hacienda);
- Después de la aprobación del Plan, junto con el CONPES, que desempeña la función de Secretaría, el Departamento apoya a la Presidencia en su papel de dirección de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.
- El Departamento coordina el Sistema General de Regalías del gobierno;
- Por lo tanto, el Departamento asume la competencia de asesorar al gobierno en el diseño, ejecución y evaluación de desempeño del PND. Desempeña dicha función, de manera interinstitucional y coordinada con entidades de todos los niveles de gobierno tanto nacional como territorial.
- El director del Departamento es nombrado por el Presidente y su rango es ministerial (Cárdenas, *et. al*, 2006).

Las responsabilidades operativas del Departamento incluyen (Eslava y Meléndez, 2009, p. 16):

- Recopilar y analizar estudios económicos relevantes para el diseño de políticas;
- Liderar la preparación de borradores del PND;
- Mantener informado al CONPES sobre el desarrollo económico del país;

- Asesorar sobre planeación de inversiones a otras autoridades gubernamentales nacionales y regionales;
- Identificar los estudios requeridos para un adecuado diseño de políticas;
- Consultar a asociaciones empresariales y académicas sobre desafíos económicos nacionales; y
- Presentar proyectos de políticas para ser debatidos en el CONPES.

Por lo tanto, el Departamento coordina la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de desempeño, y prioriza sobre las iniciativas a implementar, los contenidos de las políticas y la inversión de capital del PND, trabajando en estrecha colaboración con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales. Informa periódicamente a la Presidencia sobre la implementación del Plan de Desarrollo, y asesora en la elaboración del informe anual del Plan presentado al Congreso.

La centralidad del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia

Al sostener la fortaleza esencial del poder Ejecutivo, la Constitución de 1991 confirmó el papel transformador del Presidente y del poder Ejecutivo en el desarrollo e implementación de la agenda de políticas para el desarrollo nacional:

- La Constitución de 1991 exige explícitamente la promulgación e implementación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para guiar el período de gobierno del presidente en materia de políticas y gastos (ver siguientes secciones).
- El Artículo 339 exige que el PND, la estrategia nacional y el plan de acción del gobierno para su mandato de cuatro años, conste de “una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, [mientras que] el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.
- El Plan Nacional de Desarrollo es preparado, previa consulta a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil y grupos ciudadanos, incluyendo representantes de las minorías etno-culturales del país, posteriormente se presenta al Congreso para su promulgación como ley, todo ello durante el primer semestre del mandato del presidente.

El Plan Nacional de Desarrollo es el anteproyecto de las actividades del gobierno — su manual de instrucción y hoja de ruta— que legitima toda iniciativa estratégica a ser implementada por el gobierno durante el período presidencial. El resumen ejecutivo de “Prosperidad para Todos”, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de Colombia, manifiesta claramente que el PND “es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades prioritarias 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 del gobierno, que el pueblo colombiano eligió, con una votación histórica, al presidente . . .”⁶ En otras palabras, el PND, la plataforma de campaña del Presidente, es ahora una política de gobierno; el PND constituye por ende la agenda nacional de políticas y la estrategia plurianual de desarrollo integrada del gobierno para el período presidencial.

El Plan actualmente busca consolidar la seguridad alcanzando la paz, lograr progresos significativos en mejorar la equidad y la igualdad, promover el dinamismo económico regional mediante el desarrollo sostenible y la innovación, aumentar el empleo formal y reducir la pobreza, lograr en definitiva una mayor prosperidad para toda la población. El PND define las metas globales del desarrollo nacional y diseña la planeación para cumplirlas. El plan define los pilares principales de sus políticas:

- convergencia y desarrollo regional,
- paz,
- crecimiento y competitividad,
- igualdad de oportunidades,
- innovación,
- sostenibilidad ambiental,
- buen gobierno, y
- relevancia internacional.

El Plan manifiesta inequívocamente que el éxito en la implementación de las diversas estrategias y planes bajo estos pilares, “dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado es quien fija las reglas de juego y solventa los conflictos, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen...” En efecto, el Plan subraya que el papel del gobierno central es promover el crecimiento y el desarrollo: “...el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía, idea que se resume en un principio fundamental: *el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario*”.⁷ El Plan manifiesta por lo tanto, que el gobierno priorizará “políticas que maximicen el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social”.⁸

El PND es el instrumento legal formal, mediante el cual se identifican los objetivos de las políticas para su implementación por parte del gobierno central, y permitiendo la posterior evaluación del desempeño del gobierno. El PND consta de una parte general para evaluar las tendencias y desafíos económicos generales, y de un plan de inversiones para organizar la acción de las inversiones de los gobiernos nacional y subnacionales.⁹ La sección general delinea las metas nacionales a mediano plazo, y los objetivos y prioridades del gobierno para la implementación de las estrategias económicas, sociales y ambientales del Presidente. El plan de inversiones contiene proyecciones presupuestarias plurianuales de los principales programas y proyectos nacionales de inversión pública, e identifica los recursos financieros y fuentes de financiación requeridos para su implementación.

El proceso de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

El proceso de transformación de la estrategia: programa de campaña del Presidente en el Plan Nacional de Desarrollo para su período presidencial de cuatro años, es liderado por el Departamento Nacional de Planeación:

- El Departamento desarrolla directrices de planeación y coordina las aportaciones de los ministerios, departamentos administrativos y demás autoridades para dar forma al PND.

- Un primer borrador es presentado para aprobación por parte de Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), cuya tarea es verificar que los presupuestos de inversión identificados en el borrador del PND son coherentes tanto con el marco fiscal nacional a 10 años del Ministerio de Hacienda, como con su plan fiscal anual y el Presupuesto Nacional (cuyo contenido aprueba).
- El borrador se envía entonces al CONPES para una discusión exhaustiva sobre el contenido de las políticas.
- El borrador se envía posteriormente al Consejo Nacional de Planeación, el cual, por mandato de legislación promulgada en 1994, dispone de un plazo de tiempo para llevar a cabo una amplia ronda de consultas formales con diferentes partes interesadas de la sociedad civil y de las diferentes regiones. Se supone entonces, que el Plan resultante es incluyente y que refleja una visión compartida del país. El Consejo Nacional de Planeación es responsable de difundir el documento borrador entre todos los actores; entre los consultados se incluyen gobiernos subnacionales, minorías étnicas y la sociedad civil. Este Consejo puede hacer sugerencias para modificar el borrador con base en los resultados de estas consultas.
- En función de estas sugerencias, el Departamento Nacional de Planeación ajusta el borrador del PND. Una vez finalizado el borrador, el Ministro de Hacienda le presenta el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso. El Congreso cumple entonces su mandato Constitucional y aprueba el PND mediante la promulgación de una Ley específica (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo). En caso de que el Congreso rechace el Plan Nacional de Desarrollo, el Presidente puede promulgarlo mediante Decreto Presidencial. Sin embargo, este procedimiento afecta negativamente a las fortalezas del Plan e inhibe su implementación.

Este proceso aprobatorio está definido en la Constitución. Cubre un período de diez meses, desde principios de agosto (justo después de la posesión del Presidente) hasta la aprobación definitiva del PND mediante la Ley Orgánica en el mes de mayo siguiente. La Figura 2.2 resume los principales pasos del proceso de desarrollo y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

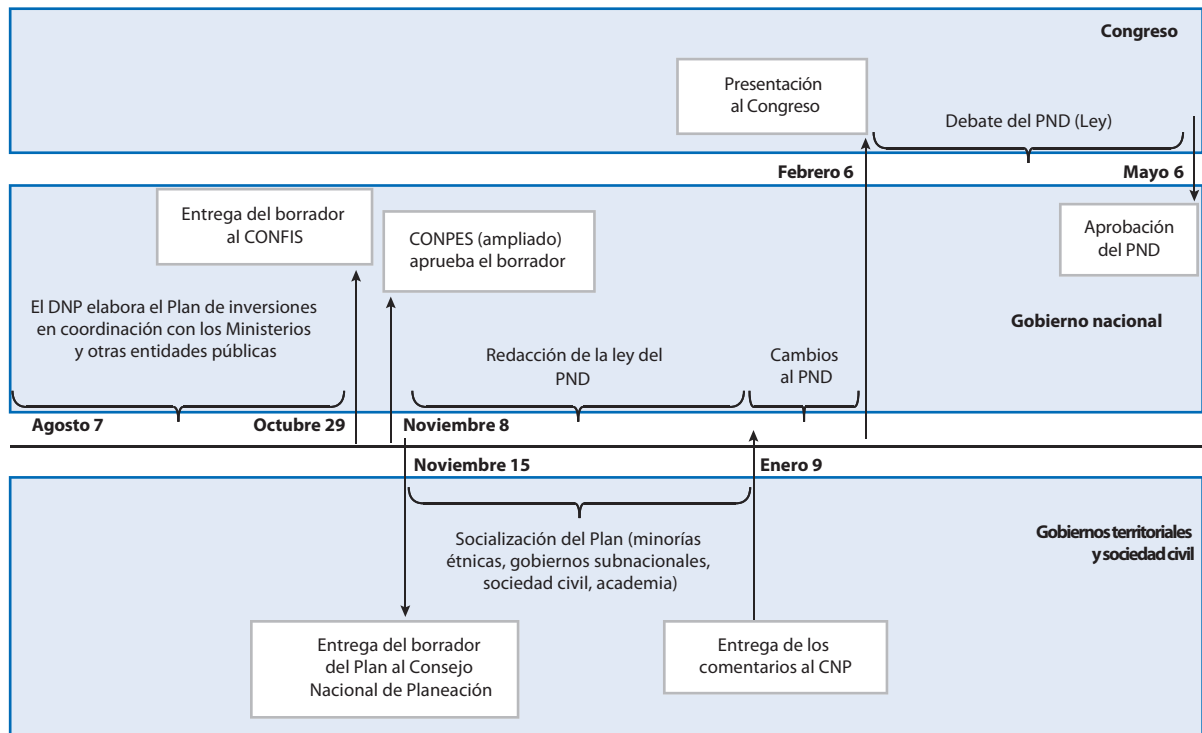
Ordenamiento institucional del CoG de Colombia: una evaluación

El gobierno central de Colombia cuenta con toda una gama de lo que la OCDE denomina instituciones de centro de gobierno. Esta sección presenta las principales características e instituciones del CoG de Colombia.

El papel de liderazgo de las instituciones del Centro de Gobierno

La experiencia de la OCDE sugiere que la función clave de las instituciones del CoG es el liderazgo central: su papel es liderar la implementación efectiva, eficiente y coherente, de la estrategia nacional basada en la visión, y de sus iniciativas de política y de programación, no solo de la administración central, sino también de las autoridades subnacionales, e involucrando a actores no gubernamentales de toda la sociedad para respaldar la visión del gobierno (ver Recuadro 2.5). El liderazgo del CoG es necesario para impulsar y promover reformas, para gestionar las relaciones interadministrativas, fomentando la colaboración entre ellas. Se necesita por tanto liderazgo, para cambiar la manera en que la administración pública define su papel, y para estimular la implicación de los actores esenciales tanto internos como externos al gobierno, de manera que la visión estratégica del país sea implementada efectiva y eficientemente.

Figura 2.2. Fases principales del proceso del PND (Ley)



Fuente: Gobierno de Colombia (2013), Informe de Antecedentes de la RGP (documento de trabajo no publicado).

El concepto del liderazgo institucional del CoG permite a los países evaluar el desempeño nacional, en función de la agilidad con la que los gobiernos centrales pueden fijar, implementar y evaluar el desempeño de las estrategias nacionales en calidad de orientadores del crecimiento, desarrollo, estabilidad y prosperidad del país a lo largo plazo. Esta agilidad estratégica puede ser evaluada en función de la naturaleza y el alcance de la capacidad institucional del CoG, para alcanzar estos objetivos estratégicos nacionales y en función del grado de éxito del gobierno central en el logro de los resultados estratégicos que ha fijado para el país y sus ciudadanos.

Recuadro 2.5. Características del “Centro de Gobierno”

Funciones del Centro de Gobierno

La función clave del centro de gobierno es el liderazgo central para facilitar la coordinación, colaboración y cooperación en la administración pública, con el objetivo de garantizar una visión estratégica colectiva fuerte y coherente, de hacia dónde necesita ir el país, y qué hacer para llegar allí. Se necesita liderazgo para impulsar y promover reformas, y para gestionar interdependencias entre la administración, de manera que la colaboración sea la opción predominante y no la excepción. También se necesita liderazgo para cambiar el papel de la administración pública y para estimular una amplia implicación, con el fin de implementar la visión estratégica del país. Un centro de gobierno efectivo es esencial para la:

- **Visión estratégica.** El centro de gobierno necesita ser capaz de aglutinar objetivos de largo plazo, vistos desde un panorama general, para la economía y la sociedad. Ejemplos de esto pueden ser los objetivos como minimizar la pobreza y el desempleo, promover un

Recuadro 2.5. Características del “Centro de Gobierno” (continuación)

medio ambiente sostenible, o diversificar las bases de la actividad económica para apoyar el crecimiento. Estos objetivos moldean y reflejan los valores del sector público y de la sociedad. Los requisitos y objetivos Constitucionales probablemente serán relevantes. La visión necesita ser apropiada y promovida por todas las partes del sector público, como una visión del “conjunto del gobierno”.

- **Rendición de cuentas.** El centro de gobierno es el orientador de la visión estratégica. Es el responsable de rendir cuentas sobre los resultados globales y la supervisión de las responsabilidades delegadas. Es importante, sin embargo, evitar estructuras excesivamente rígidas de “comando y control” y la micro administración, y trabajar en cambio hacia un sistema donde el centro de gobierno pueda ejercer una supervisión efectiva y facilitar la rendición de cuentas. Los ministros también necesitan ejercer el liderazgo de las acciones y políticas que están bajo su responsabilidad, dentro del marco general de un compromiso compartido y colectivo.
- **Planeación estratégica, coherencia de las políticas y compromiso colectivo.** El centro de gobierno necesita ser capaz de dar forma específica a la visión estratégica, para garantizar su coherencia y para hacerla operativa. Un punto de partida es probablemente el programa de gobierno o su equivalente, que hace efectivo el manifiesto político del partido o los partidos en el poder. Hacer que la visión estratégica sea operativa es clave, pues de lo contrario la visión es “letra muerta”. La doctrina de la responsabilidad colectiva es crucial, para fomentar que los ministros y el centro de gobierno actúen. El compromiso colectivo también está construido, desarrollado, discutido y acordado por toda una gama de actores involucrados en la definición e implementación de políticas públicas y en la prestación de los servicios.
- **Comunicación.** El centro de gobierno necesita tener la capacidad para comunicar la visión estratégica, cómo se está impulsando, y su implementación. La transparencia y la apertura ayudan a promover un sentido de propósito compartido, para las partes interesadas tanto fuera como dentro del gobierno. La claridad de la comunicación dentro de la administración es importante para que, por ejemplo, los gobiernos locales puedan entender la visión y participar en su construcción, y para que todas las partes del sector público entiendan sus papeles, responsabilidades y la necesidad de rendición de cuentas de los resultados.

Estructuras institucionales para el centro de gobierno

Es infrecuente encontrar tan solo una institución que cubra todas estas funciones en países miembros de la OCDE. Es mucho más común que un conjunto pequeño de jugadores claves compartan dicha tarea. La estructura del centro de gobierno en los países miembros de la OCDE varía significativamente, dependiendo del desarrollo histórico, el contexto cultural y el marco constitucional del país. Sin embargo, en la mayoría de países puede identificarse una combinación de esas unidades de la administración central que:

- **Prestan apoyo directo al jefe de gobierno** (Oficina del Primer Ministro / Presidente / Canciller). Sin embargo, en muchos países estas oficinas no están capacitadas, ni lo buscan, para cubrir la totalidad de las funciones del centro de gobierno. Necesitan la capacidad para proteger la autoridad y reputación del Primer Ministro / Presidente “de manera imparcial”, sin involucrarse demasiado en la gestión cotidiana de políticas específicas. También se puede considerar que su papel es más político que tecnocrático. No obstante, a menudo son el punto neurálgico de comunicación de las políticas del gobierno, y su papel habitual de gestionar la agenda del gabinete, les otorga una autoridad clave para fijar prioridades para la atención del Primer Ministro / Presidente.
- **Administran el presupuesto.** Esta responsabilidad normalmente recae en el Ministerio de Hacienda. El presupuesto puede ser visto como clave para entender el marco fiscal del gobierno y sus sistemas operativos financieros. Es un documento clave de asignación que afecta a una gran parte del PIB de un país, más de la mitad en algunos países miembros de la OCDE. Es una

Recuadro 2.5. Características del “Centro de Gobierno” (continuación)

importante herramienta de gestión política, usada por los gobiernos para establecer prioridades políticas mediante la asignación de financiación. Es un documento de gestión importante, en la medida en que establece los costes operativos básicos de los ministerios y agencias del gobierno. En pocas palabras, el presupuesto aporta la arquitectura operativa básica para el desempeño de las competencias del gobierno.

- **Son responsables de las políticas horizontales claves, incluidas la reforma de la administración pública, la política central de RR.HH., la coordinación de la redacción de leyes, una mejor política regulatoria, y de la administración electrónica.** Esto involucra habitualmente a ministerios como el Ministerio de Reforma de la Administración Pública, el Ministerio del Interior, y el Ministerio de Justicia.
- Existe una interfaz crucial entre la **política regulatoria y la gestión de la agenda del gabinete**, dado que una política regulatoria que funciona bien implica el desarrollo de evaluaciones de impacto regulatorio (EIR) de los borradores de legislación. En países donde las políticas son habitualmente sinónimos de leyes, la unidad responsable de las EIR necesita trabajar muy de cerca con (o ser la misma unidad que) la unidad que define la agenda del gabinete.
- También existe una interfaz crucial entre la **gestión de RR.HH. y la gestión del presupuesto**, ya que la elaboración de presupuestos por resultados y el cumplimiento de los objetivos fiscales, implica mantenerse dentro del presupuesto para los gestores de RR.HH.

La **sostenibilidad** del centro de gobierno a través de ciclos políticos requiere de atención. Las instituciones del centro de gobierno se definen, en la medida de lo posible, para resistir las arbitrariedades del ciclo político y ser sostenibles durante el período de tiempo requerido para implementar estrategias a largo plazo. La estabilidad de las funciones y estructuras básicas aumentará la confianza en que la visión se tome más seriamente, y que el país tenga la capacidad institucional necesaria, a lo largo del tiempo, para ejecutar la visión.

La **supervisión y auditoría externa** ayudan a garantizar que la visión estratégica y su implementación mantengan su curso, y que el centro de gobierno —junto con otros actores— deban rendir cuentas por el progreso, y poder ser cuestionados por la falta del mismo. En muchos países europeos, la Oficina Nacional de Auditoría proporciona una valiosa perspectiva independiente no solo sobre la eficiencia sino también sobre la efectividad de las políticas del gobierno. Para el desarrollo de nuevas leyes y políticas, algunos países europeos han establecido “perros guardianes” externos (integrados por partes interesadas externas al gobierno) para proporcionar recomendaciones, y cuestionar propuestas si estas no han sido adecuadamente desarrolladas.

Por último, pero no por ello menos importante, el primer frente de acción de un centro de gobierno efectivo, es proyectar y compartir prioridades de políticas en áreas claves con los ministerios pertinentes, y garantizar que estas prioridades de políticas sean coherentes y coordinadas. El “gobierno coordinado” —la capacidad de garantizar que se puedan cumplir objetivos complejos de políticas, y que el logro de las metas de las políticas de alto nivel no se vea menoscabado, por no lidiar con su complejidad— es a menudo débil. Garantizar la coherencia de las políticas, es un importante desafío de la gobernanza pública en todos los países miembros de la OCDE. Una posición unida sobre las metas de las políticas transversales es esencial, si los gobiernos han de mantener su credibilidad, cumplir sus objetivos estratégicos, y si se han de lograr las metas sin despilfarro de recursos. No se presta servicio al interés público, si una parte del gobierno fracasa en el papel de la entrega de políticas; y es directamente contrario al interés público, si una acción de gobierno es contrarrestada o menoscabada por una acción adoptada por otra parte.

Fuente: OCDE (2011), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173262-en>.

El liderazgo del CoG es una característica institucional común en la mayoría, si no en todas, las formas de gobierno dentro y fuera de la OCDE. Dicho esto, hay diferencias importantes que ayudan a distinguir la actividad de liderazgo de los CoG en los sistemas parlamentarios frente a los sistemas presidenciales. En su sentido más amplio, la diferencia más importante radica, en que en los sistemas parlamentarios la meta del liderazgo del CoG es orientar y coordinar a los Ministros y a sus servidores públicos en la fijación 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 sostener la rendición de cuentas institucional en todo el gobierno, para garantizar que el gobierno pueda rendir cuentas al Jefe de Estado ante quién es responsable. El sistema colombiano es un sistema presidencial fuerte y centralizado. Este Informe, y en particular este capítulo, evalúan la capacidad de coordinación y toma de decisiones del centro de gobierno de Colombia bajo esa perspectiva.

El propósito de una coordinación efectiva y eficiente del CoG para definir, implementar y monitorear el desempeño de las estrategias nacionales, es optimizar el impacto de la planeación para aliviar la pobreza, la desigualdad y las disparidades regionales de Colombia, y por ende para mejorar el bienestar de los ciudadanos, tanto en materia de capacidad de innovación y competitividad empresarial, como en lo referente a la prosperidad global del país. Esta sección se concentra, por lo tanto, en evaluar las instituciones del CoG de Colombia en función de este conjunto de objetivos.

Desafíos de la coordinación del CoG en Colombia

El gobierno central de Colombia cuenta con varias instituciones del CoG. Estas incluyen a la mayoría de las instituciones comunes entre los gobiernos de la OCDE, incluidos el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Interior, el cual, interesantemente y a diferencia de lo que sucede en los países de la OCDE, coordina la política pública para fortalecer la democracia, la convivencia civil y la participación ciudadana. En lugar de centrarse primordialmente en la seguridad interna como en muchos países de la OCDE, el Ministerio del Interior de Colombia lidera el proceso de descentralización y coordina las relaciones políticas con el Congreso y con las autoridades subnacionales en nombre de todo el gobierno. Se concentra en garantizar el respeto por el Estado de Derecho y los valores democráticos, además de preservar el orden público y la solidaridad interna.

Los Departamentos Administrativos claves de Colombia, también actúan como instituciones del CoG a la vista de su mandato de coordinación del conjunto del gobierno. Las dos instituciones claves del CoG en Colombia involucradas en la definición, implementación y evaluación del desempeño de la estrategia nacional de desarrollo, son el Departamento Administrativo de la Presidencia y el Departamento Nacional de Planeación.

En su configuración actual, el gobierno central de Colombia presenta dos instituciones clave del CoG, cuyo mandato es asesorar al Presidente en la definición, implementación, monitoreo y evaluación del desempeño de la estrategia nacional presentada en el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, la Presidencia y el Departamento Nacional de Planeación (y a través de este, el CONPES), definen las prioridades estratégicas del gobierno de una manera elaborada y sofisticada, dado el nivel de detalle contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual, en su versión actual, tiene casi dos mil páginas. La capacidad de gestión por desempeño desarrollada y administrada por estas instituciones del CoG a través de SINERGIA (ver Capítulo 3), es para los estándares latinoamericanos y de la OCDE, una herramienta punta y de vanguardia para el monitoreo y la evaluación del desempeño de las políticas de gobierno.

Sin embargo, el gobierno podría contemplar una reforma institucional, con el fin de aprovechar de manera más efectiva, el talento para la definición e implementación de políticas

del Consejo de Ministros, de los ministerios y de los departamentos administrativos del gobierno. Esto podría:

- Realzar la transparencia y la rendición de cuentas en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, en un ambiente caracterizado por el acceso instantáneo de los ciudadanos a las decisiones del gobierno. Desarrollando la capacidad en los ministerios para contribuir de manera más significativa al desarrollo, implementación y monitoreo del desempeño de las estrategias. Esto, podría aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, mejorando la percepción sobre las decisiones que se toman en aras del interés público en general, y que están siendo implementadas efectiva y eficientemente para satisfacer sus necesidades.
- Ampliar y profundizar la rendición de cuentas al Presidente por parte de los Ministros, para la definición, implementación y monitoreo de estrategias con el fin de impulsar las prioridades de la agenda del Presidente.
- Liberar al Presidente de funciones, para concentrarse más claramente en la previsión a mediano y largo plazo, y en la planeación de los asuntos que influirán en la capacidad del Presidente para lograr sus objetivos estratégicos para el desarrollo y la prosperidad del país.

Este Informe concluye que el gobierno de Colombia aborda asuntos estructurales claves, que influyen sobre su capacidad para coordinar la definición, implementación y monitoreo del desempeño de su Plan Nacional de Desarrollo, y por ende para lograr exitosamente los resultados de sus políticas de desarrollo. Los temas de coordinación incluyen:

- **El papel del Consejo de Ministros** en la coordinación de la definición, implementación y evaluación de desempeño de las estrategias. Actualmente, la facultad de toma de decisiones parece concentrada en manos del Presidente, y a través del Presidente quien los preside, de los Consejos Superiores. Si bien el Consejo de Ministros se reúne regularmente (aunque no tan frecuentemente como en los países de la OCDE¹⁰), y su papel está definido por ley. Parece ejercer una responsabilidad de supervisión limitada sobre el conjunto del gobierno, en cuanto respecta a la toma de decisiones por parte de los Consejos Superiores, y jugar un papel igualmente limitado en la definición de la agenda global de políticas del gobierno, y en garantizar que las decisiones políticas a corto plazo reflejan los objetivos de desarrollo estratégico 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 la legislación necesaria, las decisiones sobre políticas individuales que afectan a la implementación del Plan son tomadas por el Presidente e implementadas por los ministerios bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación. Por lo tanto el CONPES no parece funcionar como comité formal del Consejo de Ministros, ni parece ser formalmente responsable de rendir cuentas al Consejo de Ministros por sus decisiones, como sería del caso en los países de la OCDE, a pesar de que todos los miembros del Consejo de Ministros son miembros del CONPES.

El Consejo de Ministros puede de hecho desempeñar varias funciones más allá de asesorar informalmente al Jefe de Estado / Gobierno:

- El Gabinete y los comités del gabinete ofrecen un *foro clave para el debate* sobre las estrategias nacionales y las políticas estratégicas en la cúpula del aparato de toma de decisiones del gobierno. Esto permite que se difundan ampliamente y de manera confidencial, las diferencias filosóficas entre los Ministros con respecto al enfoque de las políticas para abordar un asunto estratégico. Más importante aún, estos debates pueden enriquecer el contenido de las propuestas de políticas y de

las estrategias presentadas al Presidente para la toma de decisión. Las evidencias puestas sobre la mesa por diversos ministros, habitualmente desarrolladas por sus servidores públicos, y sustentadas en consultas realizadas a partes interesadas significativas, generalmente proveen una base robusta y ponderada para la toma de decisiones. En Colombia, el debate a nivel de Gabinete tiende a darse de manera discrecional, dependiendo del asunto que encabeza la agenda, por ejemplo el uso de las Mesas Transversales mencionadas arriba, en lugar de hacerse en comités formales del Gabinete.

- Los comités del Consejo de Ministros pueden servir como *filtros de políticas*, donde se debatan iniciativas estratégicas de un solo o múltiples sectores, en el contexto del enfoque general dado por el Presidente al desarrollo del país. Esto permite que el Gabinete contextualice iniciativas individuales frente a la estrategia general de desarrollo del gobierno, para evaluar iniciativas a más corto plazo frente a los intereses estratégicos de más largo plazo del gobierno y del país, y para recomendar si una propuesta debe ser implementada o aplazarse;
 - Los comités del Consejo de Ministros pueden actuar como órganos decisorios en asuntos transaccionales de menor importancia estratégica para el gobierno y el país, liberando así tiempo y recursos valiosos para que el Jefe de Estado / Gobierno dedique a asuntos más estratégicos.
- **Las funciones de jefe de estado y de jefe de gobierno** dentro de una Presidencia que es reconfigurada cada vez que cambia el Presidente. Muchos países de la OCDE, tanto en sistemas presidenciales como el de los Estados Unidos o en sistemas parlamentarios como los del Reino Unido o Canadá, combinan, dentro de una única institución del CoG (o un pequeño grupo de instituciones), las funciones claves relacionadas con la dirección por parte del Jefe del Estado de la estabilidad y desarrollo del país en el largo plazo y aquellas relacionadas con la gestión del día a día del gobierno. Otros las dividen, como en el caso de Francia. En todos los casos, sin embargo, existe claridad en la definición de las responsabilidades asumidas por las unidades que gestionan las operaciones cotidianas del gobierno y aquellas que se dedican a la planeación estratégica a largo plazo, a la planeación estratégica a mediano plazo, y al monitoreo del desempeño para la renovación de las estrategias nacionales.

En Colombia todas estas funciones las ejerce el Presidente. A pesar de implementar reformas de gobernanza impactantes bajo cualquier estándar, la Presidencia y el Departamento Nacional de Planeación parecen estar centrados en la gestión y el monitoreo de la ejecución de la agenda cuatrienal del Presidente. Por lo tanto, la capacidad institucional podría reforzarse, para garantizar que un horizonte de planeación a más largo plazo sustentado por los resultados de la prospectiva estratégica, enmarque el diseño y la implementación de la agenda de políticas del gobierno.

Si bien esta actual estructura es ciertamente legítima, particularmente en un sistema presidencial tan fuerte como es el de Colombia, puede no ser un esquema óptimo. Gestionar las operaciones del gobierno demanda una gran cantidad de tiempo. El valioso talento y energía dedicados actualmente en la Presidencia a las operaciones cotidianas del gobierno, se podría concentrar en asesorar al Jefe de Estado y al Ejecutivo en asuntos estratégicos de largo plazo que afectan el desarrollo del país, en su impacto sobre la estrategia de desarrollo a mediano plazo reflejada en su plan cuatrienal, como medio para profundizar las relaciones con el poder legislativo, y a través del Congreso con los colombianos, en comunicar la dirección estratégica a todo el gobierno y al país, y en garantizar la continuidad de propósito con respecto a los objetivos de desarrollo del gobierno para el país a través de cambios en el liderazgo de cargos de elección popular.

El tema en cuestión no es el sistema presidencial de toma de decisiones. Sino si los esquemas actuales del CoG de Colombia, pueden ser mejorados para optimizar la capacidad de los ministros para contribuir con su sabiduría, experiencia, pericia y conocimientos y a través de ellos los de sus ministerios y oficinas regionales, en la toma de decisiones informadas y basadas en evidencias que impulsen la agenda del Presidente (incrementando así se rendición de cuentas ante el Jefe de Estado) y al mismo tiempo realcen la transparencia del gobierno y su rendición de cuentas a los ciudadanos. Abordar el papel del Consejo de Ministros y el de las instituciones del CoG en la gestión de las operaciones de gobierno, mejorando al mismo tiempo la implicación del conjunto del gobierno en la definición, implementación y monitoreo del desempeño de las estrategias, podría ayudar al gobierno de Colombia a edificar sobre su ya impactante récord de reforma de la gobernanza, para garantizar que puede maximizar el impacto de la estrategia nacional de desarrollo sobre los ciudadanos y las empresas a lo largo del tiempo, y para lograr su meta de prosperidad para todos los colombianos. Las siguientes secciones presentan recomendaciones en esta área para ser considerados por el gobierno.

Formalizar los mandatos de toma de decisiones y los procedimientos operativos del Consejo de Ministros

El poder Ejecutivo ya cuenta con las instituciones tradicionales comunes en la OCDE, que se centran en políticas económicas y sociales, asuntos fiscales, el presupuesto nacional, y relaciones exteriores; en Colombia estos adoptan la forma de Consejos Superiores. Los temas en cuestión son el tipo de toma de decisiones que ejercen dichos comités, la relación entre los Consejos Superiores y el Consejo de Ministros, la jerarquía de esta autoridad para la toma de decisiones que configura al Presidente como la instancia final decisoria en el Ejecutivo, y la capacidad del Consejo de Ministros para coordinar la toma de decisiones entre los Consejos Superiores.

La toma de decisiones sobre asuntos marco se convierte en una cuestión crecientemente compleja en un mundo globalizado, donde las tendencias económicas internacionales afectan al desempeño económico nacional, lo que a su vez afecta a la capacidad del gobierno para encontrar los recursos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos de las políticas bajo sus estrategias de desarrollo nacional. Esto implica que la responsabilidad de desarrollar, evaluar la importancia, y aprobar y monitorear la implementación de decisiones estratégicas, debe ser compartida entre las instituciones pertinentes de todo el gobierno, y no estar concentrada en una única autoridad decisoria.

En muchos países, las decisiones a nivel de comités de Gabinete adoptan la forma de recomendaciones a comités del Gabinete de mayor jerarquía o al Gabinete en pleno, habitualmente presidido por el Jefe de Estado / Gobierno, para su ratificación final. Para que el Gabinete tome decisiones de gobierno apropiadamente, los Ministros tienen que poder confiar en la información y asesoramiento disponible sobre las políticas, y los comités de mayor jerarquía del Gabinete tienen que actuar como “filtros” para asegurar que las recomendaciones provenientes de comités de menor nivel están justificadas, y tienen en cuenta las consideraciones fiscales y políticas a corto, mediano y largo plazo necesarias para garantizar su validez (ver sección anterior).

Dicho esto, no se necesita crear una jerarquía innecesaria de comités del Gabinete o de toma de decisiones por parte de comités del Gabinete. Por el contrario, sería importante para la rendición de cuentas y la transparencia, “mantener las cosas sencillas”. Para optimizar la capacidad del gobierno para coordinar la definición, implementación y monitoreo del desempeño de las estrategias del conjunto del gobierno, movilizándolo sistemáticamente las aportaciones de los ministros y ministerios en estas actuaciones, el gobierno podría contemplar lo siguiente:

- **Contemplar la creación de un cargo ministerial responsable de coordinar las operaciones cotidianas del gobierno.** De hecho, este cargo es común en sistemas presidenciales en América Latina y en la OCDE:
 - Esto liberaría a la Presidencia de funciones, para centrarse en la prospectiva estratégica a largo plazo (ver Capítulo 3) y en la gestión de la implementación de su agenda cuatrienal por parte del conjunto del gobierno, en sus dimensiones tanto internas como internacionales;
 - Este ministro —quien podría denominarse Ministro de la Presidencia— podría, en su papel de asesor del Presidente para la implementación de la agenda presidencial, asumir la responsabilidad de coordinar las funciones cotidianas del gobierno, haciéndose cargo de la responsabilidad de las operaciones a corto plazo del gobierno que recaen actualmente sobre 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 una estrategia de comunicaciones interna y externa del conjunto del gobierno.
 - Más importante aún, este ministro podría tener el mandato de trabajar de manera permanente con el Presidente, con los ministros claves responsables de todos los aspectos de la agenda del gobierno, con los directores de los Departamentos Administrativos y otras agencias claves del gobierno, a fin de 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 presenten al Consejo de Ministros para impulsar la agenda cuatrienal del Presidente.
 - La oficina de este Ministro podría estar ubicada dentro de la Presidencia.
- **Evaluar los mandatos y procedimientos operativos del Consejo de Ministros existente** y de sus comités, junto con los de los Consejos Superiores, con miras a 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 para el CONPES y el CONFIS en este momento), y confirmar una jerarquía en las facultades para tomar decisiones, y para desarrollar una mayor coherencia en la definición, implementación y evaluación de desempeño de las estrategias del conjunto del gobierno. Por ejemplo:
 - Se podría contemplar confirmar el papel de los Consejos Superiores como comités formales y permanentes del Consejo de Ministros. Dada la importancia que el gobierno da a los asuntos de justicia y derechos humanos, se podría contemplar la creación de un comité permanente para este grupo de asuntos;
 - Se podría contemplar la creación de un comité permanente de operaciones del gobierno, que podría evaluar continuamente los asuntos que afectan a la capacidad operativa del gobierno (en particular relacionada con la gestión de recursos humanos, el gobierno en línea y la contratación), en relación con el funcionamiento eficiente y efectivo de las estructuras de los gobiernos central y subnacionales. De hecho, la recientemente creada Comisión Nacional Digital y de Información Estatal (ver Anexo C), podría actuar como un subcomité del comité permanente;
 - Se podría contemplar la creación de un pequeño comité permanente a cargo de la planeación y prioridades a mediano plazo, integrado por los jefes de otros

comités permanentes y presidido por el Ministro de la Presidencia, que podría focalizarse en el vínculo existente entre las prioridades estratégicas en discusión en los comités permanentes y la ordenación de decisiones, en los vínculos entre las prioridades estratégicas y la capacidad operativa del conjunto del gobierno para implementarlas, y en asuntos de comunicaciones del conjunto del gobierno. Este comité de planeación y prioridades podría actuar como filtro entre los comités permanentes y el Consejo en pleno —o no.

- Por debajo de estos comités permanentes del Consejo de Ministros, el gobierno podría contemplar la posibilidad de crear o bien subcomités permanentes o grupos *ad hoc* temporales de ministros, que podrían centrarse en asuntos de políticas de un solo o múltiples sectores de importancia estratégica para impulsar los intereses del gobierno bajo esta estructura de comités. Dado que en muchos casos, el gobierno ya cuenta con estas estructuras mediante sus Sistemas Administrativos Nacionales y Mesas Transversales —por ejemplo en el área de bienestar familiar o mitigación de desastres y planeación de emergencia—, el gobierno podría contemplar la posibilidad de crear cuando sea necesario (o convertir estructuras existentes en) subcomités del Gabinete en estas áreas, informando al comité permanente pertinente;
 - Este marco implica que el gobierno podría desear valorar si el Presidente debe continuar presidiendo los Consejos Superiores —en lugar de permanecer “tras bambalinas” en el proceso de toma de decisiones del Gabinete, presidiendo el último nivel de toma de decisiones—, el pleno de Consejo de Ministros, como se propone a continuación. A modo de ejemplo de estructuras y funciones del Gabinete, el Recuadro 2.6 resume el proceso actual de toma de decisiones del Gabinete federal en Alemania.
- **Contemplar la posibilidad de formalizar el mandato del Consejo de Ministros — Gabinete en pleno— presidido por el Presidente de la República**, como autoridad final del poder Ejecutivo en la toma de decisiones relacionadas con la implementación de políticas referentes al desarrollo de la agenda del Presidente. El Consejo en pleno podría dedicar su atención a la definición de la agenda; a monitorear y evaluar la definición e implementación de estrategias; y a la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. Esto dejaría al Presidente como última autoridad para la toma de decisiones del Estado impulsando la agenda cuatrienal del gobierno. Esto también permitiría que los comités permanentes jueguen un doble papel: el de “porteros”(gate-keeper) para la toma de decisiones del Consejo en pleno, y como organismos decisorios para asuntos transaccionales o de menor importancia estratégica en nombre del Presidente y del Consejo en pleno.
 - Para realzar la transparencia y la rendición pública de cuentas en la coordinación de la toma de decisiones, **contemplar la posibilidad de codificar (ya sea mediante regulación o en una ley), y hacer públicos, los mandatos de los comités del Consejo**, y diferenciar entre los comités permanentes y los ad hoc, que el gobierno podría crear esporádicamente, para atender asuntos horizontales básicos de políticas multisectoriales relacionadas con la implementación de la agenda del Presidente (ver arriba).
 - **Evaluar la capacidad de escaneo, prospectiva, desarrollo de políticas, planeación estratégica y evaluación de desempeño de los ministerios** en todo el gobierno, para fortalecer la capacidad de los ministros a contribuir más autónomamente (ya sea por sí solos o con otros ministros) en la definición e implementación de estrategias nacionales, con miras a atender las disparidades en esta área.

- En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación usa actualmente una serie de indicadores financieros y de desempeño para medir la capacidad administrativa, de gestión y fiscal de los gobiernos subnacionales, y para integrar el Plan Nacional de Desarrollo en la planeación regional y local y prestar servicios efectiva y eficientemente a los ciudadanos. 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 en la ejecución de sus responsabilidades de políticas y de programación.
- **El gobierno podría contemplar dar el mandato al Departamento Nacional de Planeación para que adapte esta herramienta y la aplique a los ministerios para identificar debilidades en la capacidad de visión estratégica, desarrollo de políticas, planeación estratégica y evaluación de desempeño** como medio para fortalecer la capacidad de los ministros a contribuir en la definición, implementación y monitoreo del desempeño de las estrategias nacionales.
- Para hacerlo, **el gobierno podría reforzar las responsabilidades de planeación a mediano y largo plazo del Departamento Nacional de Planeación**, mejorando la capacidad de los ministerios para hacer aportaciones donde existen debilidades en la definición de las estrategias nacionales, y **permitir al Departamento focalizarse más claramente en la coordinación y el monitoreo de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, desde la perspectiva de la totalidad del gobierno y dentro de un horizonte de planeación que tenga en cuenta asuntos estratégicos emergentes en el largo plazo**, más allá del marco cuatrienal impulsado por consideraciones electorales (ver Capítulo 3 sobre asuntos de prospectiva estratégica).

Recuadro 2.6. Resumen de la estructura y funciones del Gabinete Federal de Alemania

- El Gabinete está integrado por el Canciller y —actualmente— quince Ministros federales. En principio, las reuniones del Gabinete se celebran semanalmente, generalmente los miércoles por la mañana. El Gabinete es la autoridad final para la toma de decisiones. De acuerdo con las reglas de procedimiento del Gobierno Federal, todos los asuntos de importancia general interna e internacional en materias políticas, económicas, sociales, financieras o culturales deben serle presentadas para su consideración y toma de decisión. Esto incluye:
 - todos los borradores de proyectos de ley,
 - todos los borradores de ordenanzas del Gobierno Federal, así como otros de importancia política sobresaliente, todos los asuntos de relevancia para las relaciones con los cuerpos legislativos (Bundestag, Bundesrat),
 - iniciativas, programas de acción, informes y
 - altos funcionarios y promoción de servidores públicos.
- El Gabinete decide generalmente por consenso como cuerpo colegiado. La aprobación del Gabinete es explícita o implícitamente afirmada cuando no se hace ninguna objeción. Todo desacuerdo entre ministerios tiene que solucionarse antes de presentar un borrador de propuesta a consideración del Gabinete. Por lo tanto, la votación formal en el Gabinete es poco frecuente.
- Un instrumento importante para la preparación de las reuniones de Gabinete son las reuniones regulares de los Secretarios de Estado de todos los ministerios, presididas por el Jefe de la Cancillería, que se celebran alrededor de dos días antes de la reunión del Gabinete. Aquí se discuten todos los puntos de la agenda para el Gabinete, con la finalidad de solucionar los conflictos restantes.

Recuadro 2.6. Resumen de la estructura y funciones del Gabinete Federal de Alemania (continuación)

- En contraste con muchos otros países, los comités permanentes del Gabinete en Alemania no juegan un papel principal para la toma de decisiones del Gabinete. En el pasado hubo unos temas especiales que requerían de reunión ocasional. En la práctica, principalmente solo el Consejo de Seguridad Federal (*Bundessicherheitsrat*) tiene relevancia política. Se ocupa particularmente de las exportaciones de armas. Sus miembros son el Canciller, el Jefe de la Cancillería y una serie de ministros, y se reúne por motivos específicos. El comité permanente de Economía se reúne para preparar el Informe Económico Anual del Gobierno Federal.
- Por debajo del nivel de Gabinete hay grupos permanentes de Secretarios de Estado, presididos por el Jefe de la Cancillería. Estos se centran en asuntos específicos como el desarrollo sostenible (el llamado “Gabinete Verde”), asuntos de la UE o reducción de la burocracia.

Fuente: Par Revisor, Oficina de la Cancillería Federal alemana, 2013.

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

Las estructuras de los comités de Gabinete de esta naturaleza, generalmente son atendidas por una o más instituciones del CoG —generalmente más de una—, las cuales desempeñan varias funciones simultáneamente en sus interacciones con los ministerios y el gobierno:

- *La función de liderazgo*, que permite a las instituciones del CoG hablar en nombre del Jefe de Estado / Gobierno, cuando trabajan con Ministros que quieren proponer iniciativas para contribuir a la implementación de la estrategia nacional de desarrollo —esta función se da simultáneamente con la definición de prioridades en todo el gobierno y para ordenar iniciativas maximizando el beneficio del país—.
- *Las funciones de coordinación ex-ante y ex-post*, que permiten a las instituciones del CoG, en vista de las complejidades para la implementación efectiva de la estrategia nacional, aprovechar recursos de todo el gobierno para garantizar que se maximiza la coherencia del conjunto del gobierno en la definición e implementación de políticas a través de la toma de decisiones por parte del Gabinete, y que la evaluación de desempeño *ex post* tiene en cuenta la naturaleza “conjunta” del diseño e implementación efectiva de las políticas.
- *La función de cuestionamiento*, que permite a las instituciones del CoG utilizar evidencias sólidas para cuestionar el enfoque dado por un ministro a la solución de problemas sobre las iniciativas puestas a consideración del Gabinete, a fin de medir si la propuesta tiene en cuenta todas las consideraciones externas y externas de corto, mediano y largo plazo (por ejemplo, riesgo, costes, etc.);
- *La función de asesoría*, que permite a las instituciones del CoG asesorar al Ministro, al comité de Gabinete y al Jefe de Estado / Gobierno, sobre la validez y utilidad de una iniciativa que esté siendo sometida a consideración —por ejemplo, ¿la iniciativa está lista para ser considerada? ¿Es oportuna? ¿Encaja dentro de la estrategia global del gobierno? ¿Se hicieron consultas apropiadas y significativas a las partes interesadas? ¿Los resultados que se reflejan en la propuesta están siendo sometidos para ser considerados?
- *La función de semáforo*, que permite a las instituciones del CoG avisar a un ministro que su iniciativa todavía no está lista para ser puesta a consideración del Gabinete.

- La *función de comunicaciones*, que permite al gobierno, a través de las actividades de las instituciones del CoG en esta área, informar interna y externamente sobre los objetivos estratégicos de todo el gobierno y sobre el progreso que está haciendo para lograrlos, aumentando así la rendición de cuentas por parte del gobierno a los ciudadanos. El Recuadro 2.7 resume brevemente las funciones de la Cancillería Federal de Alemania.

Recuadro 2.7. Breve resumen de las funciones de la Cancillería Federal Alemana

- La Cancillería Federal es el centro de coordinación de las políticas del gobierno como un todo. Es liderada por el Jefe de la Cancillería quien, como Ministro Federal de Asuntos Especiales, es miembro pleno del Gabinete. La estructura organizacional de la Cancillería refleja la estructura de las carteras ministeriales del gobierno, debido a que hay al menos una sección responsable de cada ministerio en la Cancillería. Estas llamadas “unidades espejo” cumplen una importante función de enlace entre el CoG y sus respectivos ministerios, manteniendo contacto con ellos y supervisando sus actividades. Conjuntamente, constituyen una mini-proyección de la totalidad del gobierno, que es decisiva para la competencia y eficiencia de la Cancillería.
- Bajo la Constitución alemana, el/la Canciller determina y es responsable de las directrices generales de las políticas públicas. Estas directrices de política obligan a los ministros, quienes, de acuerdo con la Carta Fundamental, manejan sus asuntos autónomamente bajo su propia responsabilidad. Por lo tanto, si bien el/la Canciller no puede dictar órdenes formales que caigan dentro de la jurisdicción específica de un ministro, la Cancillería desempeña una función de liderazgo del conjunto del gobierno apoyando al/a la Canciller en el ejercicio de su papel directriz de las políticas, y por lo tanto no está limitada a desempeñar tan solo el papel de coordinación y mediación.
- La Cancillería presta todas las funciones de secretariado al Gabinete, en particular la preparación de la agenda del Gabinete. Dentro de la Cancillería, la unidad responsable es la sección de Asuntos del Gabinete y el Parlamento, que está estrechamente vinculada con unidades similares en los ministerios. Junto con el personal de la Cancillería, esta unidad contempla todos los requisitos formales y técnicos de todas las propuestas presentadas para decisión por parte del Gabinete. En particular, revisa si hay disputas o conflictos entre ministerios sin resolver o si se puede esperar alguna resistencia del Parlamento y/o de grupos de la sociedad civil. Dirige las iniciativas legislativas aprobadas por el Gabinete a los organismos legislativos correspondientes.

Fuente: Par Revisor, Oficina de la Cancillería Federal alemana, 2013.

Por supuesto, el gobierno de Colombia ya cuenta con ordenamientos institucionales del CoG que desempeñan la mayoría de estas funciones. Sin embargo, como medio para elevar la eficiencia y efectividad con la que estas instituciones existentes, apoyan la toma de decisiones y la implementación y monitoreo del desempeño por parte de la agenda del Gabinete del Presidente, el gobierno podría contemplar:

- **Evaluar 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) y las Agencias de Control, con miras a:
 - **Dividir, si corresponde, las responsabilidades del cargo de Secretario General / Director del Departamento Administrativo de la Presidencia en dos, creando:**

- **Un cargo de Jefe de Gabinete del Presidente**, responsable de asesorar al Presidente sobre la implementación estratégica de su agenda de políticas en el conjunto del gobierno en el contexto de consideraciones de planeación a más largo plazo (¿diez años?) derivadas de la visión estratégica, dadas las responsabilidades de dirección del Presidente para la prosperidad del país en el largo plazo, y
- **Un cargo de Secretario del Gobierno**, responsable de coordinar las operaciones del gobierno relacionadas con la toma de decisiones y la implementación de la agenda de políticas del gobierno, y de asesorar al Presidente y al Ministro de la Presidencia (y al Jefe de Gabinete) sobre asuntos de contenido, ordenación, escalonamiento y comunicaciones relacionados con la implementación de iniciativas que estén siendo debatidas en el Consejo de Ministros y en sus Comités y cuyo fin sea impulsar la agenda cuatrienal de políticas del gobierno.
- **Los servidores públicos que informan al Secretario del Gobierno, podrían ser organizados en unidades cuyo propósito podría ser atender al Consejo de Ministros y a sus Comités Permanentes** trabajando los unos con los otros, con la Presidencia, los Departamentos Administrativos y ministerios pertinentes para preparar agendas de los comités y asegurarse de que las iniciativas de políticas presentadas a estos comités, estén maduras para ser debatidas, reflejan apropiadamente las prioridades estratégicas del gobierno y pueden impulsar exitosamente la agenda del gobierno.
- Si el gobierno lo hace, **esto podría implicar centralizar las funciones básicas de coordinación que apoyan las operaciones del gabinete desde dentro de unidades existentes del CoG** (incluidos el Departamento Nacional 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, **esto podría requerir de una coordinación más sistemática y sostenida, liderada por el Secretario del Gobierno, entre aquellas unidades alojadas actualmente fuera de la Presidencia y la Presidencia misma;**
- **Los servidores públicos que informan al Secretario del Gobierno (y, si corresponde, el cargo mismo) podrían ser sostenidos más allá del horizonte de planeación definido por el ciclo electoral** para dar un grado de estabilidad y “memoria corporativa” al CoG, para fines de planeación que podrían ser útiles para los Presidentes entrantes al dedicarse a refinar e implementar sus agendas de políticas.
- **En caso de crearse el cargo ministerial, el Secretario del Gobierno podría informar a ese Ministro.** Si el cargo ministerial no es creado, el Secretario del Gobierno podría informarle o bien al Jefe de Gabinete o directamente al Presidente. Sin embargo, con el paso del tiempo, la existencia tanto de un Ministro de la Presidencia como de un Secretario del Gobierno, podría llegar a ser redundante (como sucedió en el gobierno federal de Alemania, a pesar de que los dos cargos trabajaban bien juntos). Colombia podría entonces focalizarse en evaluar la eficiencia y efectividad de este esquema en caso de que ambos cargos sean creados.
- **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 de más largo plazo, dado que el DNP le presta soporte técnico al Presidente.

- Maximizar la complementariedad y refuerzo mutuo de los mandatos entre las instituciones del CoG (la Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda, del Interior y otros) y coordinar la definición, implementación y monitoreo de desempeño de las estrategias desde una perspectiva del conjunto del gobierno;
- Asegurar que, cuando se requiera, los mandatos de los ministros y de sus viceministros reflejan la necesidad de trabajar conjuntamente con las instituciones del CoG, para administrar las operaciones del gobierno de una manera tal que optimice la capacidad del Consejo de Ministros para definir, implementar y monitorear el desempeño de la agenda del Presidente y del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, fortaleciendo al mismo tiempo el deber de los ministerios de acatar las directrices de las instituciones del CoG (en particular de la Presidencia, el DNP y el Ministerio del Interior), respetando la cooperación en la definición, implementación y monitoreo del desempeño de las estrategias del gobierno, muy similar a lo que se hace actualmente a través de los Comités Interinstitucionales, en los cuales representantes de los ministerios y departamentos administrativos deben coordinar la implementación de las políticas.

Profundizar la interfaz Poder Ejecutivo-Legislativo en materia de desarrollo e implementación de las 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 apoyo para reformas fundamentales de amplio alcance dirigidas a estabilizar al país, abordar asuntos de equidad y disparidad regional, e impulsar la agenda de prosperidad para todos del gobierno.

La Constitución de 1991 establece el marco que rige la interfaz Ejecutivo-Legislativo. El Congreso se reúne en sesiones ordinarias durante dos períodos cada año; estos períodos conforman un único período legislativo. El Congreso también se reúne en sesiones especiales cuando es convocado por el gobierno —por un período definido por el gobierno en su carta de convocatoria. Durante estas sesiones especiales, el Congreso tiene el derecho de discutir únicamente aquellos asuntos transmitidos por el gobierno para su consideración. El Presidente inicia y clausura las sesiones del Congreso en cada período legislativo. La Constitución dice que el Presidente debe presentar un informe al Congreso al inicio de cada período legislativo sobre las actividades de la administración, la ejecución de sus planes y programas para el desarrollo económico y social, y la agenda legislativa propuesta por el gobierno para ser presentada durante el período legislativo.

Al tomar posesión del cargo, el actual Presidente propuso un nuevo enfoque de Unidad Nacional al Congreso para gestionar las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Este enfoque supuso una alianza de trabajo ente los diferentes partidos políticos representados en el Congreso, para apoyar el Proceso de Paz del gobierno y la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo. Este enfoque de Unidad Nacional consiste en trabajar conjuntamente en seguridad democrática, transparencia y anticorrupción, buen gobierno, reforma institucional democrática, justicia, asuntos ambientales, y asuntos internacionales. Este enfoque ha realzado la colaboración y coordinación entre el gobierno y diversos partidos políticos, mejorando las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso y garantizando que ambos poderes trabajen juntos de manera más coherente, para lograr los objetivos de desarrollo nacional definidos en la agenda del gobierno. Dependiendo del asunto que surja y del proyecto legislativo en discusión, representantes del

gobierno y de los partidos políticos en el Congreso se reúnen para garantizar que se comparta la información y se discutan las maneras de proceder.

Construyendo sobre este enfoque, el gobierno podría contemplar formas para profundizar la interfaz con el Congreso, involucrándolo más sistemáticamente en el proceso de desarrollo e implementación de las políticas estratégicas nacionales. Una manera de hacerlo es asociándose con el Congreso para involucrar a la ciudadanía en la exploración de los tipos de opciones de políticas, que podrían ser seleccionadas para abordar un determinado asunto de desarrollo estratégico. De hecho, el gobierno de Colombia podría beneficiarse, si introduce un enfoque más sistemático para la exploración de políticas alternativas con las partes interesadas al inicio del proceso, con el fin de lograr objetivos de políticas públicas minimizando el menor coste posible al estado, las empresas y los ciudadanos.

Un enfoque que modela buenas prácticas en países de la OCDE para la exploración de opciones de políticas, es el uso de los llamados libros verdes y blancos. Los libros verdes ayudan a los gobiernos, sin comprometerlos, a interactuar con actores dentro del gobierno, con el Poder Legislativo y con empresas y ciudadanos, para explorar conjuntamente opciones de políticas y sus posibles impactos. Dicho proceso reduce el riesgo de decidir demasiado rápido que política adoptar, así como el riesgo de no tener en cuenta mejores opciones y de ignorar las consecuencias negativas de las políticas propuestas. La participación de las partes interesadas en el diseño de políticas en etapas iniciales del proceso, mejora también las probabilidades de cumplimiento, al incrementar la legitimidad de las políticas y por tanto de reducir los costes de velar por su cumplimiento. Los libros blancos incluyen las propuestas de políticas a las que ha llegado el gobierno.

Los rasgos claves de los libros verdes y blancos están bien descritos por Watts (2007, p. 107, p. 284, en OCDE 2013):

- Un “Libro Verde es un enunciado tentativo del pensamiento gubernamental sobre los asuntos planteados por algún tema de política pública. Dicho documento a menudo plantea medios alternativos para resolver un problema e invita a la consulta y discusión de las opciones disponibles. Un Libro Verde se usa generalmente en etapas iniciales del proceso de definición de políticas públicas y puede ser considerado como primer paso para el cambio de una la ley. No hay un compromiso de acción, pero dicho documento puede ser seguido por un Libro Blanco más específico”.
- Un Libro Blanco “plantea el pensamiento gubernamental en un área de política y es indicativo de las intenciones legislativas del Gobierno. Las consultas sobre un Libro Blanco siguen siendo posibles, y de ahí la referencia ocasional a ‘Libros Blancos con bordes verdes’. Sin embargo, esta etapa es una indicación mucho más clara del pensamiento actual que un Libro Verde”.

Australia, Canadá, la Comisión Europea (ver Recuadro 2.8), Irlanda, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos, usan todos Libros Verdes para adelantar diálogos dentro del gobierno, con los órganos legislativos y el público en general sobre desafíos de políticas y sus posibles soluciones. En Australia, los departamentos y agencias deben preparar un Libro Verde para propuestas regulatorias de gran importancia, como base para las consultas sobre las opciones de políticas. Si el Libro Verde conduce a una propuesta regulatoria, las respuestas a las consultas pueden conformar posteriormente las bases para la evaluación del impacto regulatorio (OCDE, 2010c en OCDE 2013).

Otro enfoque es el uso de “Comisiones del Gobierno” por países como Chile, similares a las “Comisiones Reales” usadas por países cuyos gobiernos heredaron la tradición de Westminster. Estas Comisiones pueden citar a testigos para hablar sobre el asunto de política que se esté examinando y asesorar sobre opciones para abordarlo.

Recuadro 2.8. Consultas sobre Libros Verdes en la Unión Europea

La Comisión Europea usa Libros Verdes para consultar con órganos y partes interesadas de la UE sobre propuestas de políticas importantes. Por ejemplo, la Comisión expidió siete libros verdes en 2011 (Comisión de la UE, 2012a) sobre bonos de estabilidad, productos agrícolas, cualificaciones profesionales, el marco de gobernanza corporativa de UE, apuestas en línea, financiación para la investigación y la innovación, y contratación pública.

La Comisión publica sus Libros Verdes en línea y solicita comentarios de cualquier persona interesada en el tema, para que participe en un proceso de consultas y debate sobre la propuesta planteada (Comisión de la UE 2012b). Hay varios ejemplos en los que los procesos de consulta estimulados por Libros Verdes de la Comisión, han dado lugar a una gran implicación de partes interesadas. Por ejemplo, debido al problema del creciente envejecimiento de la población de Europa, la Comisión expidió un Libro Verde en 2010 sobre los sistemas europeos de pensiones. Tras la emisión del Libro Verde (COM [2010] 365 final) en julio de 2010 y de un resumen simplificado para los ciudadanos, la Comisión solicitó comentarios de aquellos interesados en el tema a través de un sitio web dedicado y una encuesta en línea. Durante la fase de consultas de cuatro meses, considerada como “extremadamente exitosa” por la Comisión (Comisión de la UE 2011, p.1), la Comisión recibió cerca de 1,700 respuestas de toda la UE, incluyendo a los gobiernos, parlamentos nacionales, organizaciones empresariales y sindicales, la sociedad civil y representantes de la industria de las pensiones de los Estados Miembros, y del Parlamento Europeo, el Comité Económico Social Europeo, y el Comité de las Regiones (Comisión de la UE 2011, p. 1). Posteriormente, estas contribuciones fueron resumidas en un documento independiente publicado con comentarios de la Comisión de la UE.

La expedición de un Libro Verde puede pero no necesariamente conducir a la publicación de un Libro Blanco. Un Libro Blanco se centra en “traducir las conclusiones de los debates precedentes, en propuestas prácticas de acción de la Comunidad en un área específica” (Hofmann *et al.* 2011, p. 516) y presenta las conclusiones de la Comisión. Por ejemplo, la UE publicó a principios de 2012 un Libro Blanco (COM(2012) 55 final) sobre sistemas de pensiones en Europa, el cual fue basado en el Libro Verde precedente y en las contribuciones recibidas del proceso de consultas, así como de 100 reuniones mantenidas con partes interesadas (Comisión de la UE, 2012c).

Fuente: Comisión Europea (2011), *Summary of consultation responses to the Green Paper “Towards adequate, sustainable and safe European pension systems”*, Bruselas; Comisión Europea (2012a), “Green Papers”, http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm; Comisión Europea (2012b), *Green Paper, Glossary*, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_en.html; Comisión Europea (2012c), *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, White Paper, COM(2012)55final, Bruselas.

Por supuesto, Colombia ya usa una gama de mecanismos —tanto formales como informales— para realizar consultas a grupos de la sociedad civil. Cuando un sector o grupo de interés desea proponer una iniciativa al gobierno para su consideración, los mecanismos usados incluyen el PRECONPES, discusiones oficiales con los territorios y la sociedad civil, audiencias públicas, la herramienta de consultas Acuerdos para la Prosperidad, la Urna de Cristal, y así sucesivamente:

- Una de las herramientas más importantes usadas por el gobierno es el mecanismo formal de consultas obrero-patronales conocido como el Consejo Tripartito (ver Recuadro 2.9), la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, creada por la Constitución de 1991 y diseñada para promover el diálogo social y político sobre temas laborales y salariales.
- Las Audiencias Públicas fueron establecidas por ley en 1988, como una oportunidad para intercambiar información relacionada con el diseño, implementación y

evaluación de políticas y programas entre entidades nacionales, entidades locales y los ciudadanos.

- Espacios de participación en las políticas públicas: durante el proceso de formulación de una política pública, el Gobierno abre espacios de participación con partes interesadas del sector privado y de la sociedad civil, para garantizar la legitimidad de la propuesta de política.
- La Consulta Previa refleja el derecho, definido por ley, de las comunidades indígenas y afrocolombianas a dialogar con el gobierno para garantizar la supervivencia y autonomía de estas comunidades. Está concebida como un diálogo de buena fe entre las comunidades y el Gobierno en torno a leyes, políticas públicas, planes y proyectos. Las comunidades tienen que ser consultadas y deben aprobar la ley o política definitiva que puede afectarles directamente.
- Acuerdos para la Prosperidad: bajo el Plan de Desarrollo del actual gobierno, la participación ciudadana está definida como una de las formas más eficientes, efectivas y transparentes de gobernar. Para implementar la participación ciudadana, el gobierno diseñó una herramienta de consulta llamada Acuerdos para la Prosperidad (APP). El propósito principal de los APP es potenciar el desarrollo regional, promoviendo el diálogo sobre un determinado asunto de política entre los niveles nacional y subnacionales de gobierno y partes interesadas pertinentes de la sociedad civil (ver Capítulo 4). Dependiendo del asunto en discusión usando los APP, un Ministerio diferente es responsable de liderar el ejercicio. Algunos ejemplos de temas que han sido analizados bajo este mecanismo de colaboración incluyen vivienda, intercambio y comercio, industria, turismo, alivio de la pobreza, agricultura, infraestructura, salud, educación, etc. Cuando el APP se celebra en una región, los actores que participan son la comunidad, las entidades subnacionales y otras partes interesadas directamente relevantes para el asunto de política en discusión. El propósito de esta herramienta es generar ideas y soluciones que contemplen diferentes perspectivas.

Recuadro 2.9. El Consejo Tripartito de Colombia

- La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Colombia es la principal herramienta de apoyo para el diálogo social sobre políticas laborales y salariales. La Comisión fue creada en 1991 por la Constitución. Sus objetivos son promover las buenas relaciones laborales para lograr justicia en un espíritu de coordinación económica y equilibrio social; contribuir a solucionar disputas de convenios colectivos de trabajo; y coordinar políticas salariales y laborales, teniendo en cuenta los principios constitucionales que rigen la materia.
- La Comisión está integrada por los principales actores de las relaciones laborales. El gobierno es representado por el Ministro de Trabajo, quien preside la comisión, los Ministros de Hacienda, Agricultura, Comercio, Industria y Turismo y el Director o Directora del Departamento Nacional de Planeación. Los empleadores son representados por la Asociación Nacional de Empresarios, Andi; la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco; la Asociación Bancaria, Asobancaria; la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, y la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Acopi. Los trabajadores son representados por la Confederación General del Trabajo, CGT; la Confederación Unitaria de Trabajadores, CUT; la Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC, y la Confederación Democrática de Pensionados, CDP.
- La Comisión Nacional tiene expresión regional en los comités subnacionales de consulta sobre políticas salariales y laborales, que promueven relaciones laborales armoniosas dentro de sus regiones, contribuyen a solucionar disputas laborales colectivas regionales, y mediante

Recuadro 2.9. El Consejo Tripartito de Colombia (*continuación*)

consultas definen políticas laborales regionales, a través de planes estratégicos regionales de conformidad con el marco establecido por la Comisión Nacional. De manera similar, Subcomités Temáticos creados por la Comisión se centran, por ejemplo, en el tratamiento de conflictos bajo los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por Colombia.

- La Secretaría Técnica Nacional que apoya a la comisión inició sus operaciones en octubre de 2012. La Secretaría Técnica busca prestar soporte administrativo y técnico para fortalecer las capacidades de la Comisión; compilar propuestas de políticas elaboradas por los miembros de la Comisión; prestar soporte técnico a cada categoría de miembros de la Comisión y apoyar la interfaz entre la Comisión, los subcomités departamentales e instituciones internacionales de consulta.
- Desde sus inicios, la Comisión se ha focalizado en las negociaciones en torno al salario mínimo. Desde 1996, la Comisión ha abordado el salario mínimo siete veces, lo que ha generado un impacto positivo sobre los niveles nacionales de empleo, distribución del ingreso y reducción de la pobreza. Además, la Comisión se ha concentrado en asuntos de política laboral, incluyendo modificaciones del Código Tributario relacionadas con el empleo y un proyecto de ley sobre el Contrato de Aprendizaje. Más recientemente, la Comisión ha empezado a trabajar en un Código del Pensionado con el propósito de presentar un proyecto de ley en el Congreso sobre “Principios para la Protección de la Vejez”. En este frente, el Ministerio de Trabajo, conjuntamente con la administración del Seguro Social estadounidense, organizó recientemente un taller sobre “Experiencias y ordenamientos políticos y sociales del Sistema de Pensiones”, para que los miembros de la Comisión compartieran las experiencias de España, Uruguay y Brasil sobre sistemas de pensiones.

Fuente: Gobierno de Colombia (2013), Informe de Antecedentes de la RGP (documento de trabajo no publicado).

Colombia podría por ende contemplar construir sobre estos mecanismos de consulta existentes, para promover un debate nacional más sistemático y abierto dentro del gobierno y con el Congreso, las autoridades subnacionales, las empresas y los ciudadanos sobre asuntos de políticas de gran importancia, identificando los desafíos que requieran atención más adecuada y temprana en el proceso, y discutiendo posibles opciones para abordarlos:

- Un mecanismo que el gobierno podría contemplar usar, es la expedición de una **discusión o Libro Verde** delineando los objetivos de cualquier iniciativa de política importante y las posibles opciones para abordarlos. El gobierno debería asegurarse que el documento es redactado en idioma sencillo para que sea comprensible para el público en general. El gobierno podría expedir el documento para discusión en etapas iniciales del proceso, antes de identificar su opción preferida de política. Los resultados de las consultas sobre el documento podrían ser publicados.
- Si el libro verde da lugar a propuestas concretas de implementación, las aportaciones de las partes interesadas sobre el impacto potencial de la propuesta, podrían alimentar las discusiones subsiguientes en el Consejo de Ministros y las decisiones definitivas sobre su implementación.
- Otro mecanismo exitoso usado no solo por los gobiernos de la tradición de Westminster sino por países latinoamericanos como Chile es una “**Comisión de Gobierno**”, con el mandato de examinar asuntos de políticas nacionales de importancia para el desarrollo sostenible del país a largo plazo, y proponer opciones al gobierno sobre cómo abordarlos de la mejor manera. Ese tipo de Comisión invita al público en general

y a partes interesadas claves a hacer comentarios sobre el asunto, y sobre opciones para abordarlo. El informe resultante de la Comisión al gobierno refleja este involucramiento por parte de los ciudadanos y de partes interesadas de la sociedad civil.

Mejorar las comunicaciones del conjunto del gobierno en materia de rendición de cuentas y transparencia

Una comunicación significativa y permanente entre los gobiernos y los ciudadanos es fundamental en una democracia, porque puede aumentar la confianza en el gobierno, y las decisiones del gobierno percibidas como legítimas se basan en la confianza. Incrementar la confianza en las instituciones de gobierno es por tanto esencial, para garantizar que las decisiones estratégicas dirigidas a implementar la estrategia nacional de desarrollo de Colombia reciban un amplio respaldo público, para que las instituciones públicas que toman esas decisiones sean percibidas como legítimas y dignas de respaldo con el paso del tiempo; y para que sea percibido que el gobierno toma decisiones a favor de —y defendiendo— los intereses públicos generales. Además, los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gastan sus impuestos, si son gastados eficiente y efectivamente, y si están logrando los resultados que supuestamente deben lograr. Una comunicación estratégica efectiva con los ciudadanos implica, por lo tanto, transparencia y honestidad, incluida la admisión de errores.

El gobierno de Colombia ya ha desarrollado elaborados instrumentos de reporte y rendición de cuentas, algunos de los cuales —por supuesto incluyendo a SINERGIA (ver Capítulo 3)— son admirados por sus países vecinos. Entre estos instrumentos se incluye también el Informe Anual presentado al Congreso sobre el Plan Nacional de Desarrollo, así como los informes anuales de rendición de cuentas de los ministerios. Una reciente adición a este kit de herramientas es la “Urna de Cristal”, una de las iniciativas claves del actual gobierno en el uso de las TIC, para otorgar poder e involucrar a los ciudadanos, realzando así la rendición de cuentas política (ver Anexo C), y el Portal de Transparencia Económica, el portal de 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 Entidades Autónomas y las agencias de Control Electoral. Partiendo de estas herramientas, el gobierno podría contemplar la posibilidad de expedir informes anuales sobre el “Estado de la Nación” como se describe a continuación.

Una estrategia de comunicaciones efectiva y coordinada del conjunto del gobierno, podría servir para aumentar la confianza en el gobierno por parte de la ciudadanía, así como para garantizar que todos los actores gubernamentales de los niveles tanto nacional como subnacional, son conocedores de los planes del gobierno y pueden dialogar con el gobierno sobre el valor de los mismos.

Una parte de una estrategia de comunicaciones efectiva del conjunto del gobierno es su maquinaria. El gobierno de Colombia puede **contemplar dar un mandato al Consejo de Ministros, apoyado por la Presidencia, para debatir, aprobar y expedir, en formato impreso y electrónico, uno o más informes anuales del conjunto del gobierno sobre el “Estado de la Nación”** que incorporen análisis cuantitativos de desempeño sobre las políticas del conjunto del gobierno, usando los mecanismos de reporte existentes, incluido el informe anual del Presidente, reuniones anuales de rendición pública de cuentas, y procesos de retroalimentación ciudadana bajo los Acuerdos para la Prosperidad, mejorando su claridad, publicándolos e involucrando sistemáticamente a los ciudadanos en sus contenidos:

- Presentar evidencias cuantitativas y cualitativas al Congreso y a la ciudadanía, sobre el progreso alcanzado por el gobierno durante el año anterior, en los resultados de desarrollo nacional articulados en el Plan Nacional de Desarrollo.

- Emplear un lenguaje sencillo y pruebas cuantitativas sólidas, presentando evidencias sobre las iniciativas del gobierno dirigidas a atender los desafíos estratégicos emergentes para el desarrollo nacional, junto con los resultados logrados para fomentar el desarrollo y la prosperidad del país.

Montaje y secuenciación de la implementación de las reformas

Una reforma de esta naturaleza y alcance necesita tiempo para ser implementada. No puede ser implementada en su totalidad de una sola vez; se requiere de un tiempo de anticipación adecuado para probar supuestos, desarrollar direcciones y debatirlas con los intereses y partes interesadas claves. Probablemente tendrá sentido ensayar primero ciertas reformas, implementando proyectos piloto y midiendo los resultados, antes de poder llevar a cabo plenamente una reforma estructural. Por ejemplo, implementar una estructura totalmente funcional de toma de decisiones de los comités del Gabinete junto con los ordenamientos institucionales del CoG para respaldarla, probablemente requeriría de años, y su prerrequisito es la adopción y respaldo activo por parte del propio Presidente. Dicho esto, los tiempos parecen propicios, ya que presumiblemente este tipo de reforma tendría que ser esbozada primero en la nueva versión del Plan Nacional de Desarrollo, que debe ser emitida en 2014. La estructura y secuenciación de los asuntos relacionados con la implementación de la reforma se discuten más detenidamente en el Capítulo 5.

Ilustraciones de desafíos que afectan a la coordinación en todo el gobierno

La siguiente sección resume asuntos relacionados con la coordinación, resaltados en cada uno de los estudios temáticos de gobernanza adelantados para este Informe. Estos temas son gestión de recursos humanos (ver Anexo A), contratación (ver Anexo B) y administración electrónica (ver Anexo C). Esta sección también presenta un breve resumen de los asuntos de coordinación que afronta el gobierno de Colombia, para maximizar la calidad, efectividad y eficiencia de las regulaciones presentadas en el informe de reformas reglamentarias de Colombia por parte de la OCDE (2013, próximamente).

Gestión estratégica de recursos humanos como herramienta para implementar las estrategias en todo el gobierno

Las reformas que versan sobre la gestión de personal y la creación de un sistema moderno y dinámico de gestión de recursos humanos (GRH), son esenciales para que el sector público desempeñe su papel en el desarrollo económico y social de Colombia (ver Anexo A). La integración efectiva de la gestión del personal del sector público en los esfuerzos de reforma general de la gestión pública, es crucial para garantizar que la GRH respalde las necesidades estratégicas del gobierno. Esto aumentará la confianza del público en las instituciones del gobierno, al considerarlas productivas, bien gestionadas y operando en aras del interés público, para beneficio del ciudadano y del país.

El anexo de GRH de este Informe aborda una serie de áreas claves de reforma, para que la GRH pueda facilitar el buen gobierno y mejorar el diseño y la prestación de servicios públicos en todos los niveles de la administración pública colombiana. Una de las áreas de reforma se relaciona con el fortalecimiento de la gestión de recursos humanos en el gobierno central. La reforma en esta área puede ayudar al gobierno de Colombia en sus esfuerzos para crear un servicio civil más eficiente y efectivo, que tenga una perspectiva de visión estratégica y de futuro; integrado por personal cualificado seleccionado por méritos y remunerado y motivado

adecuadamente; que tenga un marco de gestión de desempeño claro, riguroso y efectivo; y que esté capacitado para ofrecer mejor resultados en las prestación de los servicios públicos al país y sus ciudadanos.

El Informe pone de manifiesto que, actualmente, la responsabilidad de la GRH está asignada a diferentes órganos centrales, de manera que dificulta lograr una coordinación efectiva y eficiente de la GRH en todo el gobierno. El Anexo recomienda, como medio para aumentar la capacidad de coordinación en todo el gobierno, que el mandato de GRH del Departamento Administrativo responsable del servicio civil (DAFP) sea consolidado y que se procure un mayor desarrollo de sus capacidades estratégicas. El DAFP podría asumir un papel de liderazgo en el diseño y supervisión de la implementación de reformas de la GRH en todo el gobierno. El DAFP también podría agregar un valor significativo, desarrollando marcos y herramientas para apoyar a los ministerios y otras organizaciones en la mejora de su GRH. El corolario de esto, es que el DAFP podría involucrarse menos en operaciones detalladas, regulación y cumplimiento. Sin embargo, este cambio tendrá que ser gradual, y solo debe darse en la medida en que se instituyan nuevos mecanismos de rendición de cuentas de gestión, marcos, estándares y mecanismos de monitoreo de las políticas de GRH, y un mandato actualizado para la CNSC, remplazando los detallados controles centrales.

En este frente, Colombia podría contemplar estrategias que han sido implementadas en países como Canadá, Suecia y Australia. Estos países han desarrollado herramientas para lograr el equilibrio adecuado entre la delegación y la rendición de cuentas de gestión del conjunto del gobierno. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión de Canadá, demuestra la importancia de aplicar medidas comunes en los departamentos y agencias, para desarrollar una perspectiva del conjunto del gobierno, incluso en un contexto federal descentralizado (ver Recuadro 2.10).

Flexibilizar la GRH, inevitablemente conllevará no solo la reforma de las políticas que limitan una gestión efectiva del personal, sino que dará a los ministerios y departamentos un alcance más amplio para la administración de su GRH. Esto requerirá de una cuidadosa preparación y formación de los gerentes de línea y del personal de las unidades de RR.HH., para permitirles asumir responsabilidades de GRH más estratégicas. La experiencia en los países de la OCDE ha mostrado que la delegación de funciones de GRH tendrá éxito, solo si va acompañada de una mayor rendición de cuentas por la administración de la GRH.

El DAFP podría evaluar qué nivel de delegación puede ser deseable para que el sistema de GRH funcione mejor, y cómo podría dividirse en fases para permitir el desarrollo de las capacidades necesarias. En esta etapa se recomienda prestar asistencia a las unidades de RR.HH. y gerentes de línea para mejorar los elementos de la GRH, los cuales ya son responsables, de la gestión de desempeño, planeación de planta de personal y capacitación del personal, en lugar de delegar asuntos adicionales. Una iniciativa valiosa que el DAFP podría adoptar en términos de desarrollar la comunidad profesional en RR.HH. en las organizaciones del gobierno, sería adelantar un diálogo permanente con las funciones de RR.HH. en los ministerios y departamentos. Esto podría conducir eventualmente al establecimiento de un foro de Directores de RR.HH. y una red de gerentes de RR.HH. Las competencias de los profesionales en RR.HH. deben ser definidas, y se debe hacer un gran esfuerzo de capacitación y desarrollo.

En este tema, el gobierno de Colombia puede acudir a la experiencia de los Estados Unidos en la planeación de plantas de personal, que podría ser muy instructiva. La Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*-OPM) ha hecho un esfuerzo para alinear la planeación de plantas de personal con la gestión estratégica de las organizaciones, y exige que las agencias presenten anualmente planes de capital humano (ver Recuadro 2.11). Estos planes de plantas de personal identifican brechas de competencias y estrategias para reducirlas. Esta

Recuadro 2.10. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión de Canadá

En el contexto de un mayor énfasis en los resultados y en la gestión de desempeño, y en una creciente delegación de las funciones de gestión a los departamentos, el gobierno canadiense ha desarrollado un Marco de Rendición de Cuentas de Gestión (MRCG), para garantizar la rendición de cuentas de los resultados de la gestión de los departamentos, incluidos los recursos humanos. El MRCG está estructurado en torno a diez elementos claves que definen colectivamente la “gestión”, y establecen las expectativas de buena gestión de un departamento o agencia. Define indicadores claros que pueden usarse para medir el desempeño a lo largo del tiempo, ayudando a los gerentes, viceministros y agencias centrales a evaluar el progreso y fortalecer la rendición de cuentas de los resultados de la gestión.

El MRCG forma parte de los esfuerzos del gobierno para alejarse de las reglas prescriptivas y la fuerte regulación central, concentrándose en el monitoreo basado en riesgos y en la rendición de cuentas para los resultados. El gobierno usa evaluaciones anuales del MRCG para identificar fortalezas y debilidades de gestión en departamentos y agencias individuales en todo el gobierno. El proceso de evaluación conduce a un acuerdo conjunto sobre planes de acción específicos para la mejora de la gestión y finalmente a informes públicos sobre el estado de la misma. La evaluación del MRCG actualmente incluye también la valoración del desempeño de los viceministros.



El Componente de Personas del MRCG brinda una estructura común para evaluar la GRH en departamentos y agencias. Define la visión, las expectativas, los indicadores de desempeño claves y las medidas asociadas para una sólida GRH. Se centra en los resultados claves en materia de personal, lugar de trabajo, liderazgo e infraestructura de RR.HH., y medidas asociadas. Los resultados son:

- un personal con talento, profesional, representativo, comprometido y productivo, con las competencias y valores requeridos para satisfacer necesidades actuales y futuras;
- un lugar de trabajo saludable, seguro y justo que permite que los empleados trabajen efectivamente, en un ambiente de apoyo y con una cultura de excelencia;
- fuertes capacidades de liderazgo y gestión para liderar efectivamente a las organizaciones y a las personas, en un ambiente complejo y dinámico;
- infraestructura efectiva, que facilita una planeación organizacional efectiva, apoyada por una GRH estratégica y habilitante, y que logra altos niveles de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.

Los indicadores claves de desempeño de la “gestión de recursos humanos” proporcionan cimientos sólidos, sobre los cuales los gerentes de todos los niveles, incluyendo viceministros y profesionales de recursos humanos,

Recuadro 2.10. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión de Canadá (continuación)

pueden edificar sus regímenes de rendición de cuentas para una GRH de calidad, así como permitir evaluar los resultados empresariales y de recursos humanos de sus organizaciones. Cada uno de los departamentos y agencias (excepto las agencias pequeñas y micro-agencias) del servicio civil federal son evaluados en cada componente del Marco de Rendición de Cuentas de Gestión (MRCG). Cada componente del MRCG es subdividido además en Áreas de Gestión (AdG), cada una de las cuales tiene líneas de evidencia con criterios y definiciones de calificación asociados para facilitar una calificación global por AdG. La escala de evaluación de cuatro puntos mide cada AdG ya sea como fuerte, aceptable, oportunidad de mejora o atención requerida. La evaluación de desempeño anual de los Viceministros tiene en cuenta el desempeño de su departamento en el MRCG.

El proceso de evaluación del MRCG es realizado anualmente por la Secretaría de la Junta del Tesoro (SJT) (la OCHRO realiza la evaluación del componente “personas” del MRCG), con base en la evidencia presentada de los departamentos y agencias para respaldar los indicadores cuantitativos y cualitativos definidos dentro del marco. Representantes de la SJT completan las evaluaciones, incluyendo un proceso de control de la calidad para garantizar que los resultados sean robustos, defendibles, completos y exactos.

Fuente: OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil*, OECD Publishing, París.

experiencia enfatiza la necesidad de una evaluación con visión a futuro de las capacidades actuales y futuras, para alinear la GRH con la misión y los objetivos estratégicos globales de las organizaciones del gobierno.

Recuadro 2.11. Planeación estratégica de personal, alineación estratégica y análisis de personal en los Estados Unidos

En los Estados Unidos, la planeación de personal forma parte del sistema de alineación estratégica centrado en una estrategia de capital humano, alineada con la misión, las metas y los objetivos de organización de los departamentos y agencias federales. Es implementado por la alta gerencia, y en particular por el funcionario en jefe de capital humano (CHCO por sus siglas en inglés), a través del análisis, planeación, inversión, medición y gestión de programas de capital humano.

Las estrategias de gestión del capital humano se integran en planes estratégicos, planes de desempeño y presupuestos, y son organizadas en torno a: planeación de capital humano, planeación de personal, mejores prácticas en capital humano, conocimientos compartidos, y recursos humanos como socio estratégico. Cada una tiene varios elementos claves que indican la efectividad y están vinculados a indicadores sugeridos, que identifican cómo lo está haciendo la agencia en relación con los elementos claves.

Las actividades y resultados de este sistema se evalúan mediante evidencia documentada de un Plan Estratégico de Capital Humano, que incluye metas, objetivos y estrategias de capital humano; un plan de personal; y medidas e hitos de desempeño.

Las agencias, bajo las regulaciones de la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*-OPM) que implementan la Ley del CHCO, deben presentar anualmente el Plan Estratégico de Capital Humano descrito por este sistema a la OPM.

Resultados de efectividad de la planeación de personal

Cada agencia enfoca la planeación de personal estratégicamente y de una manera explícita y documentada. El plan de personal se vincula directamente con los planes estratégicos y de desempeño anual de la agencia, y es usado para tomar decisiones sobre la estructura y el despliegue del personal.

Recuadro 2.11. Planeación estratégica de personal, alineación estratégica y análisis de personal en los Estados Unidos (continuación)

Las funciones y competencias críticas para la misión son identificadas y documentadas, sentando una línea base de información para que la agencia desarrolle estrategias, para seleccionar, desarrollar y retener el talento necesario para el desempeño del programa.

El plan de personal documentado de la agencia identifica las competencias de personal tanto actuales como futuras, y si la agencia está reduciendo las brechas de competencia identificadas a través de estrategias, tales como:

- reestructuración;
- selección;
- contratación competitiva;
- reasignación de recursos humanos;
- re-capacitación;
- retención (por ejemplo, remuneración, calidad de vida laboral); y
- soluciones de tecnología.

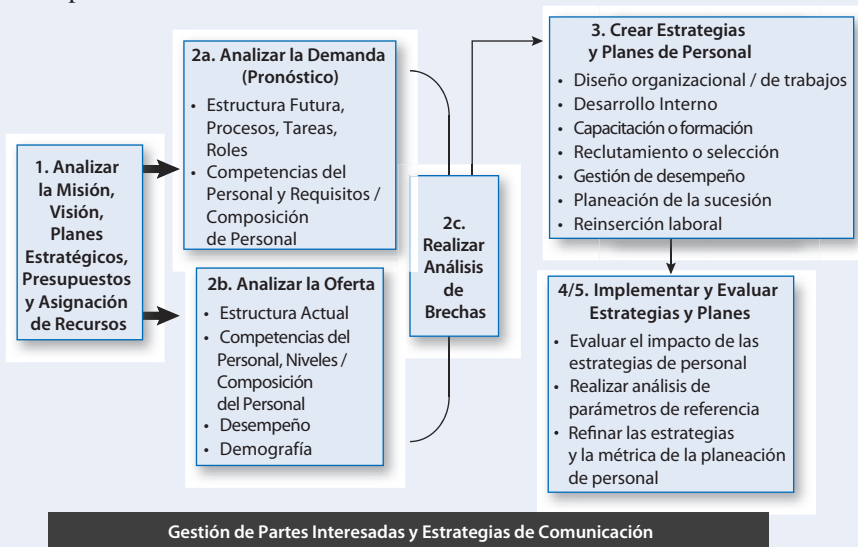
Un proceso de pronóstico de negocios identifica cambios probables de personal, lo que le permite al liderazgo de la agencia anticiparse a cambios en el capital humano que requieren de acción para garantizar el desempeño del programa.

Con base en análisis funcionales, la agencia se estructura para lograr la correcta distribución de personal, prestando el mejor apoyo a la misión de la agencia.

Con base en análisis de necesidades del cliente y de distribución de las cargas de trabajo, la agencia tiene el equilibrio correcto de cargos supervisores y no supervisores para apoyar la misión de la agencia.

Análisis de personal

Para apoyar los esfuerzos de planeación de personal, la OPM ha expedido un Modelo Federal de Planeación de Personal que incluye un marco para el análisis de personal. El siguiente diagrama de proceso ilustra este marco:



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos, OPM, *The Strategic Alignment System*, www.opm.gov/hcaaf_resource_center/3-1.asp (visitado en julio de 2012) y OPM (2008), *Workforce Planning Best Practices*.

Asuntos de contratación

La contratación pública representa alrededor del 15.8% del PIB en Colombia (ver Anexo B), con aproximadamente 11 mil millones de dólares de gasto a nivel nacional, correspondientes a aproximadamente 70,000 contratos (ver Figura B.3). Este porcentaje es más alto que el promedio de la OCDE (12.9% del PIB). En Colombia hay más de 2,000 entidades públicas contratantes en los niveles central y subcentral. Cada entidad pública determina sus necesidades e implementa procedimientos públicos de adjudicación de contratos para satisfacerlas. La experiencia y calidad del personal de contratación varía considerablemente. Los funcionarios de contratación del nivel subcentral tienden a ser menos especializados.

Tres estudios internacionales sobre la contratación en Colombia, el Informe del año 2000 del diagnóstico de la Contratación Pública del país del Banco Mundial (*2000 World Bank Country Procurement Assessment Report-CPAR*), el CPAR del año 2005 del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Estado de la Reforma de la Contratación Pública en Colombia (*Status of the Public Procurement Reform in Colombia*) del año 2009 del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, recomendaron consolidar, unificar y armonizar las reglas de contratación, creando una agencia central de contratación pública y montando una plataforma electrónica de contratación. Los tres estudios concluyeron que las principales debilidades de Colombia no están en el marco legal colombiano sino en la organización y operación de la contratación en todo el gobierno y en la integridad y transparencia del sistema.

En respuesta a estas recomendaciones, y con base en sus planes nacionales, el gobierno de Colombia estableció la agencia central de contratación Colombia Compra Eficiente en 2012 bajo su agenda de buen gobierno del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 (ver Capítulo 2). Por lo tanto, la creación de esta agencia demuestra sin duda alguna, el grado en el que el gobierno de Colombia entiende la necesidad de mejorar la capacidad de coordinación del conjunto del gobierno, ya sea en términos de implementar la estrategia nacional de desarrollo o en términos de mejorar la efectividad y eficiencia de las operaciones del gobierno, en este caso la contratación / adquisiciones.

Colombia Compra Eficiente está a cargo de establecer acuerdos marco, actualizar y supervisar la plataforma electrónica de contratación, coordinar y asesorar sobre políticas de contratación, y asesorar a las entidades compradoras y proveedores en prácticas de contratación. Se están ya emprendiendo iniciativas en estas direcciones. Para entender las fortalezas y debilidades inherentes en las prácticas de contratación en todo el país, Colombia Compra Eficiente encargó recientemente un estudio para elaborar un inventario del personal de contratación pública, e identificar el perfil profesional, la experiencia profesional y académica y la remuneración de los funcionarios de contratación y contratistas externos de contratación en Colombia. La recolección de datos para este estudio se hizo entre agosto y octubre de 2012 e involucró 87 entidades públicas de compras. El estudio demostró que la contratación es considerada por el gobierno como una función administrativa; los funcionarios de contratación integran unidades administrativas de soporte de las entidades compradoras (tales como la secretaría de la entidad). La escasez de funcionarios de contratación ha llevado a depender de contratistas / consultores externos, para desempeñar las funciones relacionadas con la contratación. Tanto el personal de contratación como los contratistas / consultores cuentan, en su mayoría, con experiencia profesional en derecho (62% y 75% respectivamente).

Más aún, la contratación pública en Colombia está regulada bajo un marco regulatorio integral.¹¹ Este marco es complejo, con muchas reglas que se superponen, y a menudo no es fácil de implementar. Esto contribuye a que los funcionarios de contratación pública adopten un enfoque de la contratación basado en el cumplimiento, haciendo énfasis en el proceso, y no en los resultados. Igualmente, dificulta que proveedores potenciales, especialmente las

pequeñas y medianas empresas (PyMES), participen en el proceso de contratación, y no siendo fácil seguir las reglas.

Para mejorar la capacidad de coordinación del conjunto del gobierno en materia de contratación, Colombia Compra Eficiente está trabajando en la simplificación del marco legal, y ha preparado un borrador de un nuevo decreto, que consolida las reglas sobre principios y objetivos, procedimientos, adjudicaciones, ejecución y resolución de contratos y demás asuntos relacionados con la contratación pública. La intención del borrador del decreto, de acuerdo con su preámbulo, es aportar un “marco regulatorio coherente, conciso, y fácil de entender e implementar”.

En Colombia existe una amplia gama de excepciones a las reglas de contratación; que permiten a entidades específicas adquirir bienes y servicios al margen del proceso de licitación competitiva (por ejemplo, para los sectores de defensa y salud, las universidades públicas, el banco central de Colombia, etc.). Además, las entidades compradoras pueden eludir los procedimientos de licitación competitiva, usando argumentos específicos identificados en el marco regulatorio, incluyendo la urgencia, compras del sector defensa, número insuficiente de proveedores en el mercado, contratos interadministrativos (es decir, cuando tanto el comprador como el proveedor son entidades públicas), arrendamiento o traspaso de bienes inmuebles, contratación de servicios profesionales, y proyectos de investigación.¹² En 2011, casi la mitad del número total de contratos públicos en Colombia fue adjudicado por procedimientos de excepción (ver Figura B.3). Esta información está disponible y abierta al público.¹³

El gobierno de Colombia está abordando actualmente un proceso de depuración de sus datos de contratación, para mejorar la fiabilidad de la información sobre el tamaño del mercado de contratación y el número total, tipo (productos, obras y servicios) y valor de los contratos. Igualmente, el borrador del nuevo decreto preparado por Colombia, Compra Eficiente consolida, aclara y reduce los argumentos bajo los cuales se pueden hacer adjudicaciones directas. Obliga a las entidades compradoras a justificar el recurrir a la adjudicación directa, para identificar claramente los criterios para la adjudicación directa y las condiciones específicas y reglas de procedimiento para las adjudicaciones directas.

Despliegue y adopción de las TIC y la administración electrónica

Esta sección presenta en primer lugar una descripción de iniciativas recientes del gobierno en el área de las TIC y despliegue del gobierno en línea. Posteriormente presenta consideraciones relacionadas con la coordinación de la implementación de las estrategias de administración electrónica y TIC del gobierno (ver Anexo C). El trabajo de Colombia en materia de reforma del sector público a través de la adopción de TIC, empezó en la década de 1990, sentando los cimientos para más de una década de desarrollos en esta área:

- En 2000, el enfoque estratégico de Colombia fue consolidado en la “Agenda de Conectividad” nacional del gobierno, que articuló por primera vez las estrategias de la sociedad de información del gobierno (Gobierno de Colombia, 2012).¹⁴
- Las estrategias y planes para la sociedad de la información y el uso de TIC por parte del sector público, han sido identificados como palancas claves para el desarrollo desde 2002, y han sido por lo tanto coordinadas bajo planes nacionales de desarrollo sucesivos. Esto se refleja en un enfoque general hacia el uso de TIC, donde se hace énfasis en la necesidad de amplios impactos sobre la sociedad. El buen gobierno, apoyado en el uso de TIC, es identificado como una de las palancas claves para el desarrollo general de Colombia.

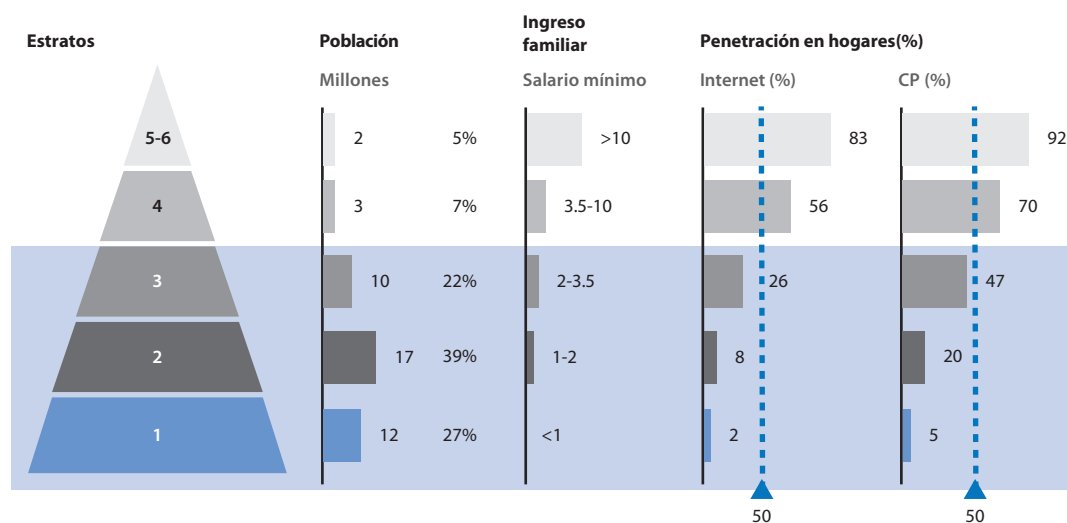
- En 2008, Colombia lanzó el “Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019” delineando una visión e instrucciones a mediano plazo para el uso de TIC por parte de todo el gobierno. Para el final del período, el objetivo del plan es que todos los colombianos estén conectados, usando las TIC para crear una sociedad incluyente y competitiva (Ministerio de Comunicaciones, 2008).

El actual Plan Nacional de Desarrollo confirma la dirección estratégica general del gobierno con respecto al uso público de las TIC. Se asignaron 5.5 billones de pesos (2,900 millones de dólares) a lo largo de este período de cuatro años en el presupuesto plurianual del Plan. El uso de las TIC es destacado como algo de particular importancia, para impulsar los pilares del Plan relacionados con el buen gobierno y la efectividad, el crecimiento y la competitividad. Otros pilares tales como el desarrollo regional y la prevención de riesgos también incorporan importantes componentes tecnológicos.

Vive Digital

“Vive Digital” es la estrategia de TIC a ser implementada bajo el actual Plan Nacional de Desarrollo. A medida que el Gobierno de Colombia se focaliza en el crecimiento, está afrontando desafíos relacionados con el acceso a y el uso de internet y equipos de ordenadores personales (ver Figura 2.3). La estrategia de “Vive Digital” incluye un plan integral sobre cómo integrar el uso de tecnologías digitales en todas las áreas de actividad en las vidas de los colombianos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011). Como tal, aborda consideraciones relacionadas con la sociedad de la información, la economía de internet, y de particular importancia, el papel del gobierno como impulsor del uso de las TIC. La estrategia de “Vive Digital” reconoce la necesidad fundamental de establecer un ecosistema digital completo, y se basa en el principio fundamental del gobierno como usuario y como promotor de las TIC; de ahí el mantra: “el gobierno tiene que liderar con el ejemplo” (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

Figura 2.3. Penetración de internet y ordenadores personales en diferentes estratos socioeconómicos



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011), *Vive Digital*, <http://vivedigital.gov.co>.

Nota: La figura demuestra que internet y los computadores personales son poco usados en la práctica por la mitad más pobre de la población; el área marcada ilustra el foco de concentración del gobierno.

“Vive Digital” busca incrementar el uso de internet como medio para ayudar al país a dar el salto hacia la prosperidad democrática. La estrategia asume que un mayor uso de internet generará mayor empleo en las TIC, promoverá el crecimiento económico directa e indirectamente, y reducirá la pobreza (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011). Si bien los efectos agregados son todavía preliminares, datos del Banco Mundial y de la OCDE sugieren una relación positiva entre el aumento en la adopción de internet y el crecimiento económico. Además, el uso de las TIC es un factor importante para aumentar la productividad laboral y atraer inversiones (OCDE, 2012).

Como parte de la visión más amplia del gobierno respecto a la sociedad de la información, “Vive Digital” identifica metas de digitalización en algunas de las áreas de las políticas prioritarias de Colombia, incluidas seguridad nacional, educación, turismo, agricultura y minería. La provisión de servicios de telefonía móvil a un gran número de agricultores es un ejemplo; el despliegue de equipos de cómputo personales en las escuelas es otro. Dicha alineación facilita la articulación de una visión coherente del conjunto del gobierno para el uso de las TIC entre sectores de políticas; al mismo tiempo, destaca la necesidad de una efectiva coordinación de las políticas, en los niveles de gobierno tanto nacional como local-central (ver Anexo C y Capítulo 4).

Estrategia de administración electrónica de Colombia

La estrategia de “Vive Digital” complementa la estrategia de administración electrónica colombiana, ordenada por la Ley 962 de 2005, y desarrollada mediante el Decreto Presidencial 1151 de 2008. Este último articula el objetivo de la estrategia para contribuir en aras de “un estado más eficiente, transparente y participativo, mediante el aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones”. La estrategia se compromete con una visión unificada del estado con igualdad de acceso multi-canal, basado en la credibilidad y en la confianza en las actividades en línea del gobierno. El Decreto 1151 dividió inicialmente la estrategia de gobierno en línea en cinco fases, en líneas con buenas prácticas internacionales:

- fase de *información electrónica*: las entidades del gobierno proveerán sitios web con acceso a información básica y búsquedas sencillas.
- fase de *interacción electrónica*: se deben establecer comunicaciones de doble vía entre los ciudadanos y las empresas, a través de consultas e interacción en línea con los servidores públicos.
- fase de *transacciones electrónicas*: se deben proveer productos y servicios, y hacerlos accesibles en línea.
- fase de *transformación electrónica*: las entidades del sector público deben transformar sus operaciones para ajustarse de mejor manera a las necesidades de los ciudadanos y las empresas, mediante el uso de “ventanillas únicas” (tiendas de una sola parada o *one-stop shops*) e intranet del gobierno.
- fase de *democracia electrónica*: se debe motivar a los ciudadanos para que participen activamente en la definición de políticas públicas a través del uso de las TIC.

En diciembre de 2012 se estableció el Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 a través del Decreto 2693. La aplicación de este decreto es obligatoria para la administración pública, e incluye metas de cumplimiento tanto a nivel nacional como territorial. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es el responsable de definir las políticas y estándares necesarios para su implementación.¹⁵ El Decreto 1151 de 2008 mencionó inicialmente un horizonte de implementación a 5 años; sin embargo, el último

Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 amplía este período, fijando metas para su implementación total en 2015 para el nivel nacional, y en 2017 para los niveles territoriales (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2012).

El Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 fija una jerarquía general de metas pero actualmente hace referencia a 6 componentes (en lugar de fases, y, edificando sobre el avance inicial, invita a realizar varias actividades simultáneamente), incluida la implementación de vínculos transversales, que permitan a las instituciones cumplir con e integrar el Manual en sus planes de implementación individuales. Las metas se centraban inicialmente en el suministro y apuntaban hacia la implementación gradual en los diversos niveles de gobierno. La Tabla 2.1 enumera las metas ponderadas en diferentes áreas temáticas.

Tabla 2.1. Metas del Manual de implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea 3.1

Componentes	Actividades	Peso	Meta 2012	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2015
Elementos transversales	Institucionalización de la estrategia de gobierno en línea (GeL): Comité rector, planeación, aprobación de la estrategia, monitoreo y evaluación	30%				
	Concentración en los usuarios: Caracterización de los usuarios, promoción de la estrategia, accesibilidad, usabilidad	30%	50%	75%	95%	100%
	Implementación de un sistema de gestión de TI: planeación y ajuste de tecnología, protocolo IPv6	15%				
	Gestión de seguridad de la información: Implementación de un sistema de gestión de seguridad de la información	25%				
Información en línea	Publicación de información: Editorial política, publicación de información, acceso multicanal	57%	50%	80%	95%	100%
	Publicación de datos abiertos: Repositorio de información, apertura de datos públicos	43%				
Interacción en línea	Establecimiento de espacios de interacción: Consulta interactiva de información	50%				
	Establecimiento de espacios electrónicos para hacer solicitudes: Sistema de contacto, sistema de contacto para celulares, sistema integrado de contacto	50%	60%	80%	95%	100%
Transacciones en línea	Provisión de procedimientos administrativos y servicios en línea: Reglas, certificados y autenticaciones de exención, procedimientos y procesos, "ventanillas únicas" (<i>one-stop-shops</i>)	100%	40%	70%	95%	100%
Transformación en línea	Uso interno de canales de comunicación electrónicos: Buenas prácticas, sistema de administración de archivos, autorización de procesos	45%	25%	70%	95%	100%
	Intercambio de información entre entidades públicas: Diseño del proceso, servicios de intercambio de información	55%				
Democracia en línea	Definición de la estrategia de participación: Estrategia para participación a través de medios electrónicos	15%				
	Construcción de definición participativa de políticas y planeación de estrategias: Normatividad y regulación, planeación estratégica	40%	55%	80%	95%	100%
	Apertura de espacios para realzar el control social: Rendición de cuentas	20%				
	Apertura de espacios para innovación abierta: Promoción de los datos abiertos, solución de problemas	25%				

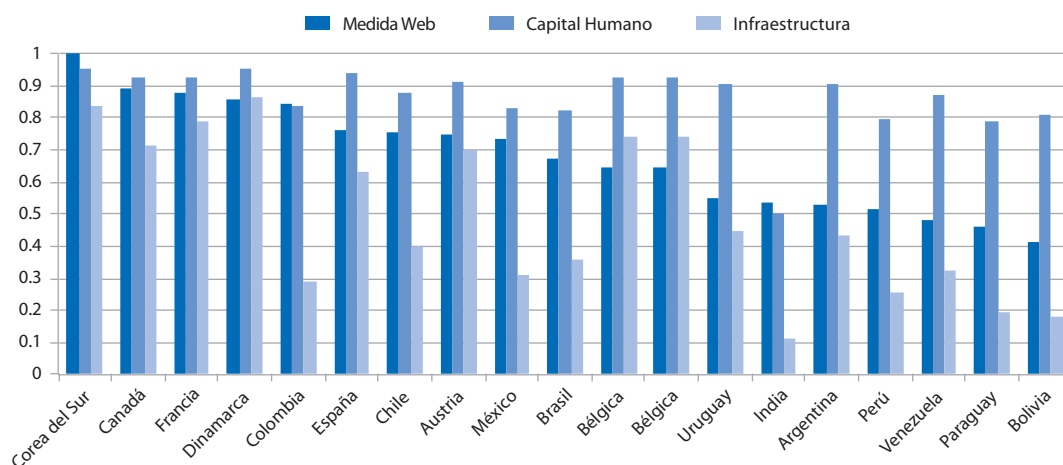
Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012), Estrategia de gobierno en línea 2012-2017; para el orden nacional 2012-2017, para el orden territorial, <http://gobiernoenlinea.gov.co>.

Este modelo más reciente para el monitoreo y evaluación de la implementación del programa de administración electrónica usando el Manual 3.1, busca cambiar el énfasis hacia la medición de resultados, mientras enfatiza su atención en el seguimiento de la implementación local. Mientras se estima que la implementación nacional de las metas de 2012 ha llegado a cerca del 80% de las metas de desempeño en aquellas unidades capaces de medir el avance, las metas de 2015 se están implementando actualmente tan solo a una tasa de alrededor del 6%.

Las metas de la estrategia de gobierno en línea de Colombia son ambiciosas y el punto de partida es desafiante, particularmente en términos de conectividad e implementación total de la prestación de servicios en línea. Los datos de la ONU en la Tabla 2.4 sugieren que Colombia tiene cimientos sólidos en el área de habilidades, que puede aprovechar para implementar su estrategia; sin embargo, el mayor reto parece residir en la provisión de una adecuada infraestructura de comunicaciones. Los datos muestran un alto nivel de prestación de servicios en línea, usando la medida Web de NU DAES (*UNDESA*) como sustituto. Colombia parece estar por delante de sus países vecinos en lo que respecta a la prestación de servicios en línea. Esto se ve confirmado por el progreso de Colombia en otras encuestas y rankings recientes relacionados con las TIC, como por ejemplo el Latinobarómetro y los indicadores de TIC del Banco Mundial (Gobierno de Colombia, 2012; DANE, 2012; datos del Banco Mundial, 2012; Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*) e INSEAD, 2012).

El enfoque del gobierno de Colombia muestra una visión política en el uso de las TIC, debido a que su utilización está enmarcada por el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la implementación exitosa de este enfoque está encontrando una serie de desafíos (ver Anexo C), incluyendo el desafío de gobernanza nacional, la capacidad del ministerio líder para coordinar la implementación de la estrategia efectivamente en todo el gobierno. El gobierno de Colombia está consolidando actualmente sus estructuras institucionales y procesos de gobernanza, con respecto a la información del sector público y el uso de las TIC y el gobierno en línea. Además, se requerirá de instrumentos adecuados para garantizar su ejecución.

Figura 2.4. Indicadores de la ONU sobre preparación para administración electrónica en países seleccionados



Fuente: ONU (2012), *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, www.unpan.org/e-government.

Nota: Los tres componentes integran conjuntamente el indicador de la ONU de Preparación para Gobierno en Línea. La medida web es una evaluación del contenido y las características en cuatro etapas; el capital humano mide el alfabetismo y las matrículas en educación terciaria; la infraestructura es un indicador compuesto de cinco medidas de conectividad sobre acceso a internet y telefonía.

El CONPES, presidido por el Presidente, desde el anuncio de las políticas iniciales de la sociedad de la información del gobierno en la década de 1990, ha jugado un papel preponderante en la definición de la dirección estratégica en el uso de las TIC. Esto ha significado que actores de los más altos niveles de la vida política nacional hayan estado involucrados en impulsar la agenda, lo que podría ser caracterizado como un enfoque de arriba hacia abajo, para la definición y despliegue de las estrategias. Para apoyar el enfoque general del CONPES sobre el uso de las TIC en el sector público, se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de Información de la Administración Pública (COINFO) en 2003. Sin embargo, COINFO fue considerada insuficiente y su mandato fue revocado en 2011, debido particularmente a falta de claridad sobre sus responsabilidades y a una débil capacidad de coordinación, debido a recomendaciones no vinculantes y carencia de instrumentos presupuestarios y recursos (Gobierno de Colombia, 2012).

Como resultado de ello, el Decreto 32 de enero de 2013 estableció la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, que absorbió las anteriores funciones de COINFO (Gobierno de Colombia, 2012). El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presidirá las reuniones. El Viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información, en su calidad de Director(a) Nacional de Información, ejercerá la Secretaría Técnica de las reuniones. La Comisión no tiene un presupuesto independiente, pero usará los fondos existentes ya asignados por sus miembros así como los presupuestos generales disponibles localmente. Entre los miembros de la Comisión se incluyen los Directores del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), además, del Director General de la Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y un representante de la Presidencia. La Comisión puede invitar a funcionarios y particulares ocasionalmente a las sesiones de acuerdo con la agenda, pero estos no tienen voto.¹⁶ Un Comité Operativo coordinará los subcomités técnicos que sean necesarios. Como tal, la composición de la Comisión es bastante estrecha, dado que no incluye ningún otro ministerio que pueda ser crucial para el ulterior desarrollo e implementación de proyectos claves de TIC. Los ordenamientos institucionales similares en los países de la OCDE, incluyen típicamente una selección más amplia de ministerios e instituciones claves como miembros.

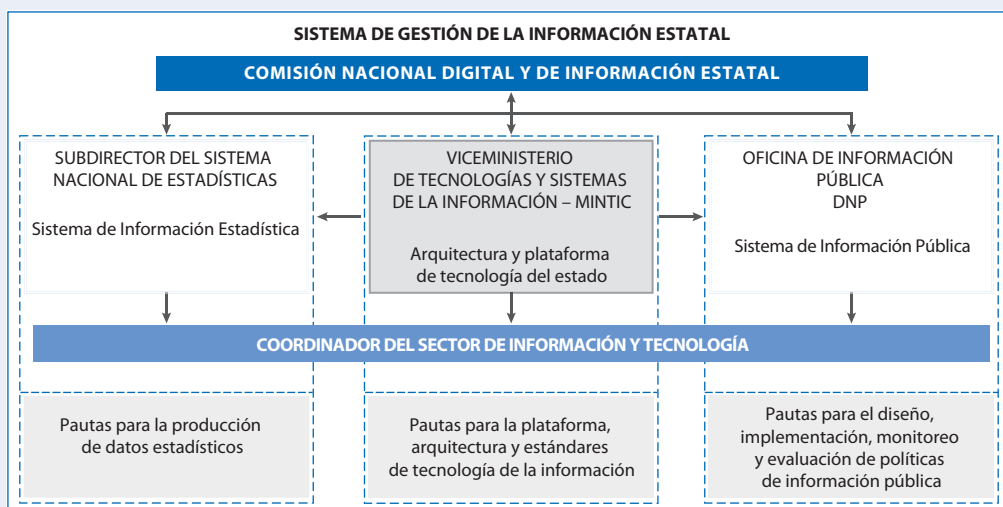
El establecimiento de la Comisión Nacional ilustra la comprensión por parte del gobierno colombiano, de la necesidad de garantizar la alineación nacional de los diferentes enfoques institucionales referentes a las políticas sobre información del sector público. Valorar el potencial de buenos datos e información para aumentar el impacto de la definición de políticas públicas, es esencial para la buena gobernanza. La Comisión trabajará, entre otras cosas, para garantizar una mejor coordinación entre las políticas de TIC y la producción de datos por parte de sistemas de información estadística a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y con la Oficina de Información Pública del Departamento Nacional de Planeación.

Recuadro 2.12. Funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal

1. Ejercer la coordinación y orientación superior de la ejecución de las funciones y servicios públicos, relacionados con el manejo de la información pública en todo el territorio nacional
2. Recomendar directrices de políticas nacionales y sectoriales frente al uso, desarrollo y mantenimiento de las tecnologías, para el manejo de la información en concordancia con los requerimientos del país y para la articulación de la información estatal.
3. Asesorar al Gobierno Nacional en la posición que presentará ante los organismos internacionales encargados de asuntos relacionados con gobernanza de Internet, dominios, propiedad intelectual en la red, ciberseguridad, ciberdefensa, protección y privacidad de la información.

Recuadro 2.12. Funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal (continuación)

4. Generar directrices rectores para el Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia.
5. Impulsar los acuerdos que garanticen la interoperabilidad, e integración de los sistemas de información intrasectorial e intersectorial en el país.
6. Recomendar al Gobierno Nacional políticas y programas para desarrollar estándares en la definición de la información pública estatal, su disponibilidad y uso.
7. Promover en todas las instituciones del Estado el uso y apropiación de tecnologías para el manejo de la información estatal y la mejor de la prestación de servicios a su cargo.
8. Recomendar al Gobierno Nacional políticas y programas para el desarrollo de la infraestructura tecnológica de la información del Estado.
9. Expedir su propio reglamento para asegurar el cumplimiento a cabalidad de sus funciones y la coordinación y articulación para la toma de decisiones inherentes a su campo de acción.
10. Conocer y recomendar directrices de política para la adquisición de hardware y software, sin que ello implique participación en los procesos contractuales de competencia de las entidades, ni concepto previo o aprobación a los términos de referencia y condiciones de la contratación y proyectos de inversión.
11. Establecer directrices de acceso y manejo de la información pública en el marco del gobierno abierto, en beneficio de la ciudadanía, con mecanismos que tiendan a mejorar la calidad, la accesibilidad, disponibilidad y confiabilidad de la información pública.
12. Consolidar, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los requerimientos intersectoriales en materia de información estatal y tecnología de información, para efectos de definir las políticas y estrategias en esta materia.



Fuente: Decreto 32 de enero de 2013; Gobierno de Colombia (2013), Informe de antecedentes de la RGP (documento de trabajo no publicado).

Con el establecimiento de la Comisión Nacional, Colombia busca revitalizar sus estructuras de gobernanza relacionadas con políticas de información y uso de las TIC por parte del sector público, como medio para acelerar el progreso en los diferentes sectores y áreas de política, incluyendo la implementación de estrategias nacionales, tales como

“Vive Digital” del Plan Nacional de Desarrollo, incluido el programa Gobierno en Línea. La Comisión tiene el mandato de garantizar la coordinación nacional y del sector específico, y hacer recomendaciones al gobierno sobre el uso de las tecnologías de la información.

Este mandato parece ambicioso en términos del alcance de la agenda a ser cubierta y del grado de alineación eventual buscado. La fortaleza y valor agregado de la Comisión Nacional será coordinar y alinear los intereses de sus miembros, si bien esto puede ser desafiante en algunas áreas si hay diferencias de intereses. De hecho, no es claro si la Comisión tendrá éxito recomendando directrices conjuntas, por ejemplo, o promoviendo acuerdos sobre interoperabilidad e integración de servicios, o garantizando la implementación de directrices para la contratación / adquisición de las TIC, en caso de desacuerdos o intereses divergentes que generen disputas que requieran solución. Al momento de redactar esta Revisión, ni la Comisión ni el Ministro habían finalizado un plan de acción específico con una agenda operativa; dicho plan de acción o agenda será un prerrequisito importante para que la Comisión tenga éxito. Como tal, la Comisión parece depender de la capacidad de sus miembros para tomar decisiones colectivamente, jugando esencialmente un papel orientador en varias áreas importantes del uso de las TIC por parte del sector público, tales como políticas de TIC en sectores específicos, gestión de la información pública o directrices para la contratación. Adicionalmente, se podrían contemplar incluir áreas que requieran de responsabilidades más vinculantes en la toma de decisiones por parte de la Comisión.

Dado su mandato, la Comisión Nacional necesitará adquirir la capacidad de coordinación necesaria, para alinear los enfoques de las partes interesadas; esto será bastante desafiante dado que no puede acudir a su mandato actual para tomar decisiones vinculantes. En varios temas, la Comisión Nacional necesitará garantizar un adecuado compromiso político, incluyendo e involucrando otros ministerios relevantes para la Agenda Vive Digital, así como para los asuntos específicos mencionados arriba, tales como los estándares de interoperabilidad, contratación / adquisición de TIC, y el compromiso activo de transformar las políticas del gobierno mediante el uso estratégico de las TIC. Esto será particularmente relevante cuando se aborden políticas, directrices y estándares que impacten directamente en la organización de los procesos de negocios en los ministerios, organizaciones e instituciones públicas influyan sobre acciones locales. Como la Comisión incluye entre sus miembros permanentes básicamente representantes del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y representantes vinculados con la Presidencia (DANE y el Departamento Nacional de Planeación), la implicación directa de otras partes interesadas en materia de políticas o de otros sectores es limitado. El uso extensivo de subcomités podría ser una forma de abordar este asunto. Colombia podría por lo tanto contemplar instrumentos de gobernanza adicionales, para garantizar el compromiso político, administrativo y operativo, para la coordinación transversal y multinivel en todo el gobierno de la información digital en áreas de sectores individuales y entre diferentes sectores.

Los países de la OCDE han adaptado diferentes enfoques para realzar la capacidad de coordinación en el área de la administración electrónica. En países como el Reino Unido, por ejemplo, la oficina del Director de Información (CIO) y la responsabilidad sobre la administración electrónica han sido tradicionalmente ubicadas en la Oficina de Gabinete que asiste al Primer Ministro. Dicho ordenamiento ayuda a mejorar la dedicación en pos de objetivos políticos y orientados hacia el ciudadano. En otros países, como Australia y Dinamarca, por ejemplo, el Director de Información (CIO) está ubicado en el Ministerio de Hacienda. Dicha estructura tiende a generar un énfasis en el uso de instrumentos presupuestarios y medidas de eficiencia, para orientar la implementación de prioridades de administración electrónica. Otros países ubican las responsabilidades del gobierno en línea en ministerios de Administración Pública o en ministerios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como en Colombia. El Reino Unido sugirió recientemente lo que podría ser una tendencia: abolir o

contemplar la abolición total de la función del Director de Información (CIO), asumiendo que esta función no puede separarse del pensamiento transformador y del enfoque integrado del conjunto del gobierno, requerido para reformar y modernizar el sector público, como un todo al igual que sus sectores de políticas individuales.

La Viceministra de Sistemas y Tecnologías de la Información también asume el cargo de Directora Nacional de Información (CIO del Estado). A través de su papel como CIO del Estado, ella trabajará con los Directores de Información existentes y planeados en las diversas agencias de todo el gobierno. Estableciendo una red nacional de Directores de Información, el gobierno pretende reunir Directores de Información de los 24 sectores administrativos centrales para incrementar la conciencia sobre los beneficios políticos y administrativos de la digitalización en los diferentes sectores y áreas de política. Hasta el momento han sido nombrados 9 Directores de Información. El papel de los Directores de Información será acelerar y dirigir la explotación de las TIC, para la definición de políticas y prestación de servicios. Esto puede ser también un movimiento positivo en términos de compartir conocimientos, desarrollar capacidades y promover colaboraciones en el gobierno. La red de Directores de Información no pretende ser un foro para la toma de decisiones complementarias a la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, sino una instancia para compartir información, garantizar un mayor conocimiento de los asuntos estratégicos para impulsar el uso estratégico de las TIC. Esto puede requerir de una fuerte participación de Directores de Información de los diferentes sectores, para crear una plataforma política para apalancar las políticas de la Comisión.

En efecto, el gobierno podría contemplar hacer más para mejorar las capacidades de coordinación, con el fin de acelerar la implementación de las TIC y la administración electrónica. El gobierno podría contemplar:

- **Mejorar aún más la capacidad de coordinación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y aprovechar plenamente el valor del papel de coordinación de los Directores de Información.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones juega un papel central como coordinador de las políticas de la sociedad de la información y de administración electrónica, acentuado aún más tras el nombramiento del Director Nacional de Información en el ministerio. Para poder ser totalmente exitoso, podría beneficiarse de un mayor desarrollo de sus capacidades para convertirse en *un ministerio coordinador con capacidad institucional del gobierno central para maximizar la relevancia transversal en todo el gobierno*. De hecho, si el gobierno decide crear un Comité de Gabinete permanente para Operaciones del Gobierno como se recomienda en el Capítulo 2, este Comité también podría tener en cuenta el nuevo papel de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal (de hecho, la Comisión podría ser nombrada como un subcomité del Comité de Gabinete permanente). El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones también podría jugar un papel clave en dicho comité de Gabinete, como enlace entre unas operaciones coherentes del gobierno en toda su magnitud, la eficiente y efectiva prestación de servicios públicos y la necesidad de una administración conectada de la información por parte del sector público.
- Si bien confiar en las facultades de apoyo político y coordinación de la Presidencia puede garantizar un alto nivel de atención política a estos temas, el Ministerio necesita aprovechar y mejorar sus funciones en línea, para aumentar su agilidad y estimular una *apropiación del conjunto del gobierno* de la agenda de la política de la sociedad de la información. El uso estratégico de la Red de Directores de Información puede apalancar este propósito, a través de discusiones temáticas de asuntos claves que demuestren el valor agregado de las TIC para la definición de políticas.

- El refuerzo de la posición de coordinación del Ministerio puede lograrse aprovechando los intereses políticos, administrativos y operativos de otras partes interesadas, extendiendo los mecanismos de arriba hacia abajo con gobernanza de abajo hacia arriba. Esto requerirá mantener un fuerte liderazgo, desarrollar alianzas dentro del gobierno y con partes interesadas claves del sector privado y la sociedad civil, y usar *incentivos* económicos y políticos, además de aplicar reglas y procesos amplios de *coordinación formal*. El Director Nacional de Información necesitará jugar un papel importante en estas materias, aglutinando el trabajo de la Comisión Nacional con esfuerzos paralelos.
- **Establecer mecanismos nacionales incluyentes de coordinación de las TIC.** En este frente, los mecanismos de coordinación que incluyen jugadores esenciales del gobierno nacional, pueden ayudar a orientar las decisiones económicas, sociales y políticas sobre cómo priorizar el uso de las TIC en el sector público. Esto requiere de una *sólida coordinación interministerial* y de una mayor atención a los niveles de gobierno local; ver abajo. La recién establecida Comisión Nacional busca garantizar la coordinación nacional de los sistemas de información y el uso público de las TIC, incluyendo el establecimiento de políticas, estándares y marcos de implementación comunes, pero podría beneficiarse de una mayor inclusión y compromisos más amplios.
- Colombia podría asegurar que la membresía de la Comisión Nacional, refleje un *amplio compromiso político y administrativo* con las decisiones, al igual que compromiso con su implementación, en particular en relación con ministerios claves en áreas de alta prioridad como educación, salud, justicia y competitividad. Esto podría hacerse, por ejemplo incluyendo algunos ministerios entre los miembros de la comisión, o a través del uso generalizado de subcomisiones, para garantizar el sentido de pertenencia y el compromiso con los resultados. Adicionalmente, esto ayudaría a desarrollar y a comprometerse con futuras estrategias de TIC por parte de los decisores de las políticas, y con un mayor uso integrado de las TIC. Esta inclusión ampliada debe ser desarrollada y alineada estrechamente con el papel paralelo de la naciente red de Directores de Información.
- **Fortalecer instrumentos de gobernanza.** La Comisión Nacional será un importante foro de coordinación. Sin embargo, puede ser pertinente contemplar si debe fortalecer sus instrumentos de gobernanza a través de *requisitos obligatorios* seleccionados, por ejemplo con respecto al uso de estándares y componentes conjuntos de infraestructura:
 - Se podrían usar *contratos estandarizados de adquisición de TIC*, para garantizar la coherencia y consolidación de estándares, y para acelerar la interoperabilidad, por ejemplo a través de un modelo “cumpla o explique”. Esta podría ser un área en la que el gobierno mantuviera una estrecha colaboración con la recién establecida agencia Colombia Compra Eficiente, creada como resultado de la decisión del gobierno de consolidar las capacidades de contratación / adquisición (ver Anexo B). La contratación estratégica de las TIC sería una herramienta importante de coherencia e interoperabilidad. Establecer dichos contratos en *colaboración estrecha* con compradores y usuarios del sector público así como con proveedores privados, podría ayudar a alinear los estándares nacionales de TIC. La contratación / adquisición se incluye dentro del mandato de la Comisión.
- Los actuales *acuerdos de cooperación y la división de responsabilidades* entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrían evaluarse aún más, para garantizar la *alineación entre los objetivos de desarrollo y política de información*, mejorando al mismo tiempo la

agilidad en los procesos de toma de decisiones, evitando la superposición y duplicación y garantizando un uso coherente de los recursos. Esto también implicaría garantizar plenamente que todos los *criterios de financiación* estén alineados en las diferentes fuentes. Esta coordinación está incluida como parte clave del mandato de la Comisión.

El Anexo C plantea la serie completa de recomendaciones referentes a la implementación del gobierno en línea y las TIC.

Coordinación del gobierno central para una mejor regulación

El Informe de evaluación de las Reformas Reglamentarias de Colombia próxima a completarse, sugiere que se diseminen las medidas para promover la calidad regulatoria en todo el gobierno central de Colombia. Más aún, algunos de los proyectos del actual gobierno están siendo implementados por instituciones diferentes, lo que podría dar lugar a la duplicidad de esfuerzos y a la desviación de recursos en actividades claves que deben emprenderse. Algunas de las instituciones claves del gobierno central que participan actualmente en el proceso de administración regulatoria en Colombia son:

- El Departamento Nacional de Planeación lidera la discusión de las reformas reglamentarias;
- el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) juega un papel de liderazgo en la política antitrámites;
- el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) lidera la estrategia de Gobierno en Línea;
- el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) es responsable de la coordinación de los reglamentos técnicos y de los procedimientos de evaluación de conformidad;
- las Comisiones de Regulación están a cargo de sectores económicos específicos, mientras que las Superintendencias vigilan la implementación de las regulaciones (estas instituciones se presentan en la sección sobre regulación y análisis del impacto reglamentario del siguiente capítulo).

Colombia por lo tanto no tiene una única institución a cargo de la calidad regulatoria y de su supervisión. Dado que diversas instituciones están a cargo de diferentes políticas relacionadas con la mejora de la calidad de las regulaciones, hay margen de mejora en términos de coordinación y coherencia de dichos esfuerzos. La carencia de una *política* regulatoria única y coherente del conjunto del gobierno, también puede explicar la actual atomización institucional, lo que a su vez puede explicar la carencia de un enfoque integrado hacia la gobernanza regulatoria, y de una agenda que abarque todo el gobierno para garantizar la calidad regulatoria.

La experiencia de las buenas prácticas internacionales sugiere que una reforma regulatoria exitosa es liderada generalmente por una institución dedicada a ella, ubicada en el gobierno central, con un mandato claro y recursos suficientes para gestionarla adecuadamente. Un organismo de vigilancia de la calidad regulatoria es esencial para garantizar, que la política regulatoria sea promovida e implementada usando un enfoque del conjunto del gobierno. Colombia no cuenta actualmente con un órgano de este tipo, a pesar del hecho de que varias instituciones tratan de desempeñar las que serían sus funciones básicas de coordinación y comunicación.

Las especificidades de cualquier solución institucional dependen de las tradiciones administrativas, legales y políticas del país: las soluciones dependen del contexto. Por lo tanto, es esencial que el gobierno de Colombia reflexione sobre las formas que podrían conducir a la selección de la mejor opción para dicho ordenamiento institucional, sobre cómo puede establecerse la institución, su mandato, y sobre sus facultades y responsabilidades para implementarla.

Para Colombia, dicho ordenamiento podría ser beneficioso en términos de promover las buenas prácticas compartidas entre las instituciones colombianas, discutir prioridades y desafíos regulatorios, y garantizar que todo el gobierno promueva la gestión de conocimientos y el desarrollo de capacidades con respecto a asuntos regulatorios. El Informe Reglamentario hizo, por tanto, cuatro recomendaciones específicas para realzar la coordinación en todo el gobierno con miras a mejorar la calidad, confiabilidad y utilidad de la reglamentación en Colombia:

- Establecer un mecanismo institucional en el gobierno central para promover la calidad reglamentaria, a saber, un órgano de vigilancia a cargo de la reforma regulatoria;
- Crear un mecanismo asesor del más alto nivel político para promover la calidad regulatoria en todo el gobierno;
- Fortalecer la autonomía y los mecanismos de rendición de cuentas de las Comisiones de Regulación y Superintendencias para facilitar un mejor desempeño y eficiencia;
- Mejorar los mecanismos de coordinación entre ministerios, Comisiones y Superintendencias asegurándose, de que debaten sistemáticamente las iniciativas regulatorias en las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, en la preparación de nuevas regulaciones, y en la interpretación de las existentes.

El desafío de gobernanza —la capacidad del órgano de vigilancia para coordinar la implementación de manera efectiva en todo el gobierno de la política regulatoria— debe ser una de las principales consideraciones, para decidir sobre el tipo de institución que podría jugar este papel. Le pueden ser encomendadas tareas con diversidad de papeles, que podrían irse ampliando gradualmente, a medida que se promueva y se mejore el uso de herramientas de vigilancia:

- Para empezar, el órgano de vigilancia podría contribuir a una mejora sistemática en la aplicación de las políticas reglamentarias, y a establecer criterios claros para examinar el potencial de reglamentación en áreas donde posiblemente sea necesaria la regulación. Todas las instituciones del gobierno central podrían, por lo tanto, recibir orientación para decidir, si la reglamentación es la mejor manera de intervenir para solucionar un asunto de política pública.
- El órgano de vigilancia podría dar capacitación y orientación sobre el uso de herramientas y estrategias regulatorias para mejorar el desempeño reglamentario. Los esfuerzos de creación de capacidades son esenciales para garantizar que los reguladores mejoren sus habilidades para la gestión regulatoria.
- En términos del uso de herramientas regulatorias, se le podría encomendar al órgano de vigilancia la responsabilidad principal de pasar de simples esfuerzos de simplificación a un enfoque integral de la calidad regulatoria. Esto podría conducir a la revisión del inventario de regulaciones en todo el gobierno desde una perspectiva legal, usando un enfoque sistemático, coherente e integrado.
- En lo referente al flujo de nuevas regulaciones, una vez establecida una metodología de análisis de impacto regulatorio, dicha institución podría promover la toma

de decisiones con base en evidencias de alta calidad en el mediano y largo plazo. Esto incluye ejercer una función de control de calidad, revisando la calidad de las evaluaciones de impacto y bloqueando reglas propuestas cuando las evaluaciones muestren deficiencias.

Más allá de crear una única institución de vigilancia regulatoria, una opción para promover la calidad regulatoria a lo largo del tiempo, podría ser la creación de un ordenamiento basado en el gabinete compuesto por un pequeño comité de ministros, para revisar y aprobar regulaciones de alto impacto. Este mecanismo de vigilancia colectiva es particularmente útil en gobiernos que aún no han desarrollado capacidades dentro del gobierno central, para revisar y cuestionar propuestas regulatorias de todo el espectro de las instituciones del gobierno:

- Su propósito podría ser buscar que la aprobación de regulaciones de alto impacto sea vinculante, mas sin embargo condicionada a la demostración de su conformidad con los principios de la política regulatoria, o acorde con objetivos específicos de políticas del gobierno.
- Dicho mecanismo podría mejorar la rendición de cuentas de los ministros y funcionarios, que propongan regulaciones, e incorporar una cultura en el conjunto del gobierno para la mejora regulatoria en la administración pública.
- Este mecanismo basado en el gabinete no necesita remplazar al órgano de vigilancia, sino que podría trabajar en coordinación con el mismo. Por ejemplo, el órgano de vigilancia podría hacer recomendaciones al comité de gabinete sobre la aprobación, modificación o rechazo de una regulación propuesta, usando análisis de impacto regulatorio apropiados y los resultados de consultas públicas, pero la decisión definitiva recaería sobre el comité de gabinete. En Canadá, por ejemplo, ciertas regulaciones requieren de la autorización del Gobernador en Consejo (*Governor in Council* (GIC), el Gabinete / Consejo de Ministros de Canadá), lo que significa que el Gabinete tiene facultades para aceptar o rechazar la propuesta regulatoria.

El órgano de vigilancia y el comité de gabinete también podrían monitorear e informar regularmente sobre la coordinación de las actividades de reforma regulatoria en todo el gobierno, sobre el desempeño del sistema de gestión regulatoria en relación con los resultados pretendidos, y podría identificar oportunidades para mejoras en todo el sistema de definición de políticas regulatorias y en las prácticas de la gestión reglamentaria.

Notas

1. Gobierno de Colombia, 2013.
2. La ley 790 de 2002 estableció la política del “sello social” que dice que las siguientes personas no pueden ser retiradas del servicio en el Programa de Renovación de la Administración Pública: madres “cabeza de familia” sin alternativas económicas, personas con limitaciones físicas, mentales, visuales o auditivas, los servidores públicos que cumplan todos los requerimientos, edad y tiempo de servicio. Ellos tienen derecho a disfrutar de su pensión de jubilación dentro de los tres (3) años siguientes a la promulgación de la ley.
3. Gobierno de Colombia, 2013, páginas 15, 19, 22, 24 y 26.
4. *Ibíd.*
5. *Ibíd.*
6. Departamento Nacional de Planeación, 2011, página 3.
7. *Ibíd.*
8. *Ibíd.*
9. Artículo 339 del Título XII: “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, Capítulo II: “De los Planes de Desarrollo”.
10. Desde febrero de 2013 (tras completar la evaluación realizada por los pares para esta Revisión), el Consejo de Ministros ha empezado a reunirse todas las semanas.
11. Estas incluyen la Ley 80 de 1993 sobre contratación de la administración pública, la Ley 816 de 2003 sobre apoyo a la industria nacional mediante la contratación pública, la Ley 1150 de 2007 que modifica la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011, el decreto ley 19 de 2012 sobre regulaciones, procesos y procedimientos aplicables a la administración, el decreto 734 de 2012 que agrupa y consolida muchos decretos antiguos sobre contratación pública, el decreto 1397 de 2012 sobre capacidad de los contratistas para obras públicas, y los decretos 1467 de 2012 y 1508 de 2012 sobre asociaciones público-privadas. También hay dos guías de políticas públicas sobre contratación: los documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3249 de 2003 y Conpes 3714 de 2011.
12. Artículo 2 de la ley 1150 de 2007.
13. OCDE, 2012.
14. El mandato del Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) está definido en la ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad de planeación, que asesora al gobierno en materia de política social y económica.
15. El Decreto Presidencial 1151 de 2008 menciona el Ministerio de Comunicaciones. Las competencias previas bajo este ministerio están actualmente bajo el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
16. Sin embargo, como el Consejo también es responsable de los asuntos de seguridad cibernética y defensa, el Ministro de Defensa participará en la discusión de dichas materias con voz y voto.

Bibliografía

- Cárdenas M., R. Junguito, and M. Pachón (2006), “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution”, *IDB Research Working Paper*, No. R-508, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Gobierno de Colombia (2013), *Informe de Antecedentes de la RGP*, (documento de trabajo no publicado).
- Departamento Nacional de Planeación (2012), “Decreto número 1832 de 2012”, *Diario Oficial de Colombia* No. 48539, www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=dIJnYaY50rQ%3D&tabid=150.
- Eslava, M. and M. Meléndez (2009), “Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia”, *Research Department Working Paper*, No. 687, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Comisión Europea (2012a), “Green Papers”, http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm.
- Comisión Europea (2012b), *Green Paper, Glossary*, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/green_paper_en.html.
- Comisión Europea (2012c), *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, White Paper, COM(2012)55 final, Bruselas.
- Comisión Europea (2011), *Summary of consultation responses to the Green Paper “Towards adequate, sustainable and safe European pension systems”*, Bruselas.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011), *Vive Digital*, <http://vivedigital.gov.co>.
- OCDE (2013a), *Public Governance Review of Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París (próximamente).
- OCDE (2013b), *Regulatory Reform Review of Colombia*, OECD Publishing, París (próximamente).
- OCDE (2012), *OECD 2012 Survey on Public Procurement*, respuesta de Colombia (documento interno).
- OCDE (2011), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173262-en>.
- OCDE (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil*, OECD Publishing, París.
- OPM (2008), *Workforce Planning Best Practices*.
- Piedrahita, E.U. (2009), “Reforma Administrativa: proceso y necesidad permanente” *Revista Política Colombiana*, octubre-diciembre 2009, 6-27. www.revistapoliticacolombiana.com.
- ONU (2012), *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, www.unpan.org/e-government.
- Gobierno de los Estados Unidos, OPM, *The Strategic Alignment System*, www.opm.gov/hcaaf_resource_center/3-1.asp (visitado en julio de 2012).