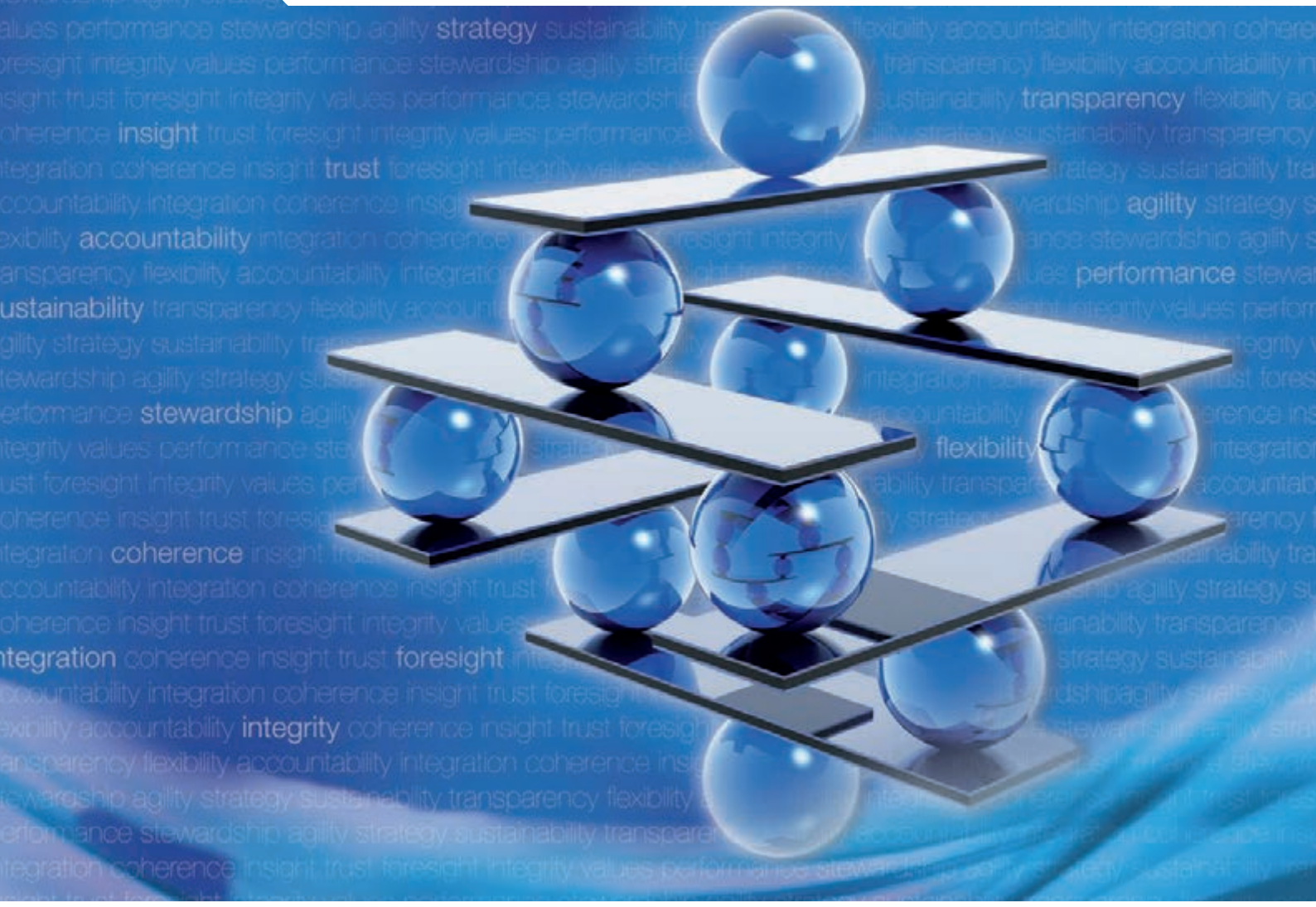
Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

COLOMBIA

LA IMPLEMENTACIÓN DEL BUEN GOBIERNO



OCDE

Colombia: La implementación del buen gobierno

ESTUDIOS DE LA OCDE SOBRE GOBERNANZA PÚBLICA

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones e interpretaciones que figuran en esta publicación no reflejan necesariamente el parecer oficial de la OCDE o de los gobiernos de sus países miembros.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2014), *Colombia: La implementación del buen gobierno*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es

ISBN 978-92-64-20234-4 (impresa)
ISBN 978-92-64-20235-1 (PDF)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2014
La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

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

El propósito de este Informe es, por ende, aconsejar al gobierno de Colombia sobre cómo mejorar su capacidad de gobernanza para lograr resultados estratégicos a largo plazo en términos de calidad de vida, prosperidad y competitividad para los ciudadanos y empresas, y para prestarles servicios de manera más efectiva y eficiente independientemente del lugar de residencia. En el contexto de la solicitud del gobierno de Colombia para acceder a ser miembro de la OCDE, este Informe forma parte de un conjunto de estudios que el gobierno de Colombia ha encargado a la OCDE; los otros se focalizan en reformas regulatorias, políticas de desarrollo y políticas de sostenibilidad ambiental.

Este Informe refleja el compromiso del gobierno de Colombia con el buen gobierno, como lo hacen otras iniciativas en esta área, incluyendo la decisión del gobierno de vincularse a la Open Government Partnership (OGP) (Alianza para el Gobierno Abierto). La OGP pretende garantizar un proceso de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, teniendo como objetivo que la formulación de las políticas se beneficie de la participación ciudadana. Colombia ha decidido implementar los compromisos adquiridos ante la OGP, que incluyen el uso de TIC, mejorar el acceso a la información, aumentar el monitoreo y la rendición de cuentas, mejorar la transparencia y la lucha contra la corrupción, así como la eficiencia y la prestación de servicios a los ciudadanos, entre otras materias. Algunos de estos temas están relacionados con las áreas estudiadas en este Informe.

El gobierno de Colombia ha pedido asesoramiento específico a la OCDE sobre "cómo" la reforma de la gobernanza, identificando *buenas prácticas internacionales* que pueden ayudar a definir reformas específicas, y ofreciendo *recomendaciones concretas sobre herramientas y procesos* para mejorar la capacidad estratégica del Estado en temas de coordinación del Centro de Gobierno, toma de decisiones basadas en evidencias, vinculación de la estrategia a la toma de decisiones presupuestarias, gobernanza multinivel, gestión estratégica de recursos humanos, estrategias de administración electrónica para mejorar la confianza en el gobierno, y el enfoque estratégico de la contratación pública, considerando dicha actividad como herramienta para la generación de empleo y el crecimiento económico.

Este Informe no aborda todos estos temas —por ejemplo, no examina asuntos relacionados con la división constitucional de los poderes entre los niveles de gobierno o los parámetros espaciales óptimos de la administración sub-nacional, ni aborda asuntos del estado de derecho—. Sin embargo, se dictan recomendaciones sobre la forma de mejorar la capacidad

del gobierno central para identificar y abordar correctamente desafíos internos y externos, mejorando la toma de decisiones basadas en evidencias, involucrando a las partes interesadas y apalancando recursos para lograr que los resultados de las políticas sean coherentes, aborden desafíos de crecimiento y equidad con el objetivo de fomentar el desarrollo del país.

La fecha de cierre del contenido reflejado en este Informe fue el 27 de mayo de 2013, cuando el borrador fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. Los hallazgos presentados en este Informe emanan de la metodología estándar de revisión por pares o expertos de la OCDE, consistente en el análisis por parte de la Secretaría de la información y de los datos suministrados por el país, basados en cuestionarios detallados y en entrevistas exhaustivas con funcionarios claves del gobierno central y sub-nacional del país, así como en análisis de temas proporcionados por expertos, académicos externos, en prácticas comparativas de buena gobernanza y en la recopilación de trabajos anteriores desarrollados por la OCDE en Colombia y en otros países.

El seguimiento de este Informe se hará a través de un Plan de Implementación que será desarrollado conjuntamente con las autoridades colombianas y se pondrá en marcha durante el periodo 2013 y 2014 bajo los términos de la alianza Colombia-OCDE, en el contexto de la decisión tomada por el Consejo de la OCDE el 30 de mayo de 2013 de invitar a Colombia a unirse a la Organización.

Agradecimientos

Este Informe de Gobernanza Pública-Colombia fue coordinado por Adam Knelman Ostry, jefe de proyecto, quien redactó los Capítulos 1, 2, 3 y 5. El Capítulo 4 fue redactado por Raffaele Trapasso. El Anexo A fue redactado por Maria Maguire, bajo la supervisión de Óscar Huerta Melchor. El Anexo B fue redactado por Despina Pachnou, con aportes sustanciales de Elodie Beth. El Anexo C fue redactado por Adam Mollerup, con aportes sustanciales de Barbara Ubaldi.

La orientación estratégica del Informe fue guiada por Martin Forst, Jefe de División, División de Alianzas y Revisiones de Gobernanza. Carlos Conde, Jefe Adjunto de División, División de Alianzas y Revisiones de Gobernanza, supervisó el proceso de Revisión, incluidas las misiones de investigación, y aportó comentarios significativos en todos los capítulos. María Paula Gutiérrez se desempeñó como asistente de investigación y contribuyó sustancialmente en el Capítulo 1. Elena Martín Córdova (asuntos de presupuesto y auditoría / control) y Jacobo García Villarreal (asuntos regulatorios) hicieron contribuciones sustantivas y significativas.

Este Informe se benefició de la sapiente asesoría de un número sin precedentes de revisores pares o expertos de países miembros de la OCDE. Para el cuerpo central del trabajo sobre coordinación del centro de gobierno, toma de decisiones con base en evidencias y gobernanza multinivel, los expertos fueron:

- Estonia: Sr. Heiki Loot, Secretario de Estado, Oficina del Jefe de Gobierno, Gobierno de Estonia;
- Alemania: Sr. Matthias Freundlieb, Director General Adjunto, Cancillería Federal, Gobierno de Alemania;
- España: Sra. Elena Martín Córdova, Asesora Fiscal, Oficina Económica del Presidente del Gobierno, Gobierno de España;
- Reino Unido: Sra. Elisabeth (Liz) McKeown, Directora Adjunta y Economista Jefe Adjunta, Oficina del Gabinete, Gobierno del Reino Unido.

Para el anexo sobre la gestión de recursos humanos, los expertos fueron:

- Canadá: Sra. Blagovesta Maneva-Sleyman, experta independiente, ex Directora, Gestión de Conocimientos y Desarrollo, Secretaría de la Junta del Tesoro, Gobierno de Canadá;
- Chile: Sr. Alejandro Weber, Subdirector, Dirección Nacional del Servicio Civil, Gobierno de Chile;
- México: Sr. Raúl Arceo, Jefe de Unidad, Política de Recursos Humanos, Secretaría de la Función Pública, Gobierno de México;
- Reino Unido: Sr. Martin Stopher, Jefe de Profesión para Estadísticas del Reino Unido, Oficina de Gabinete del Reino Unido.

Para el anexo sobre el gobierno en línea, los expertos fueron:

- Canadá: Sr. Stephen B. Walker, Director Sénior, Gestión de la Información, Secretaría de la Junta del Tesoro, Gobierno de Canadá;
- México: Sr. Carlos Viniegra, Jefe de la Unidad de Gobierno Digital, Gobierno de México.

Para el anexo sobre la contratación pública, los expertos fueron:

- Italia: Sr. Luca Mastrogregori, Jefe, Estrategias de contratación electrónica, CONSIP S.p.A., organismo central de compras, Italia;
- Portugal: Sr. Paulo Magina, Miembro de la Junta, eSPap-Entidad de Servicios Compartidos para la Administración Pública, organismo central de compras, Portugal.

El equipo de este Informe desea agradecer las significativas aportaciones realizadas por sus interlocutores en la Presidencia de Colombia, en particular la Sra. María Lorena Gutiérrez Botero y la Sra. Paula Durán y su equipo; en el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, en particular la Sra. Paula Acosta y su equipo; en Colombia Compra Eficiente (la agencia de contratación pública de Colombia), en particular la Sra. María Margarita (Paca) Zuleta y su equipo; en el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Sra. Elizabeth Rodríguez y su equipo; y en la unidad de gobierno en línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Sra. Johanna Pimiento y su equipo.

Marina Laurent y Katarzyna Weil suministraron asistencia administrativa y de producción. David Goessmann preparó el manuscrito para su publicación. Silvia Losada llevó a cabo la revisión y la edición de la traducción al español de la versión inglesa de dicho Informe.

Este estudio es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*-USAID). Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en el presente no necesariamente reflejan la visión oficial de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos ni las de la Organización o las de los gobiernos de sus países miembros.

Índice

Resumen ejecutivo 13

Análisis y recomendaciones 17

Coordinación del Centro de Gobierno 19
Toma de decisiones basada en evidencias 29
Gestión de recursos humanos 48
Contratación Pública 54
TIC y gobierno en línea 56
Consideraciones sobre etapas, secuenciación y tiempos para la implementación de reformas 59

***Capítulo 1*. Factores contextuales que influyen en la gobernanza de Colombia** 63

Introducción 64
Influencia de la historia en la gobernanza actual de Colombia 65
El impacto de la geografía y la demografía en la gobernanza de Colombia. 71
Desafíos macroeconómicos: pobreza, desigualdad, baja productividad, disparidades regionales 75
Conclusión: la reforma de la gobernanza puede ayudar a Colombia a implementar su agenda de políticas exitosamente. 85
Bibliografía. 88

***Capítulo 2*. La coordinación de políticas desde el Centro de Gobierno en Colombia**. 93

Introducción 94
La estructura actual del gobierno central de Colombia 102
Ordenamiento institucional del CoG de Colombia: una evaluación. 110
Ilustraciones de desafíos que afectan a la coordinación en todo el gobierno 130
Bibliografía. 150

***Capítulo 3*. La toma de decisiones basada en hechos y datos objetivos** 151

Introducción 152
Conocimiento estratégico 152
Regulación y análisis del impacto regulatorio 164
Vinculación del presupuesto a la estrategia para optimizar el desempeño en Colombia: una evaluación 171
Auditoría, vigilancia y control: una evaluación 192
Conclusión 206
Bibliografía. 209

***Capítulo 4*. Gobernanza multinivel en Colombia** 211

Introducción 212
El raciocinio de política tras la descentralización en Colombia 213
Gobernanza multinivel en Colombia. 220
Vínculo del desempeño regional y nacional: logro más efectivo de resultados de desarrollo 239

Asuntos de capacidad subnacional: GRH y gobierno en línea desde una perspectiva de GMN 256
Anexo 4.A1. El estudio de caso de Barranquilla 266
Bibliografía 276

***Capítulo 5*. Conclusión: Mecanismos para asegurar la reforma de la gobernanza en Colombia** 279

Introducción 280
Asuntos a superar para que se produzca el cambio 280
Una posible agenda de reforma fundamentada en los éxitos de Colombia hasta la fecha. . . .281
Consideraciones sobre las etapas, secuenciación y definición de tiempos para la implementación de las reformas 285
Bibliografía 288

***Anexo A*. La gestión estratégica de recursos humanos en Colombia** 289

Bibliografía 407

***Anexo B*. Contratación pública en Colombia** 411

Anexo B.1. Establecimiento de acuerdos marco 440
Bibliografía 442

***Anexo C*. El desarrollo nacional y el uso estratégico de las TIC y el gobierno en línea en Colombia** 445

Bibliografía 509

Figuras

Figura 1.2. Fuentes de las diferencias en el ingreso real en Colombia 2008-10 78
Figura 1.3. La brecha entre ricos y pobres es pronunciada 78
Figura 1.4. Colombia gasta más en educación pero obtiene menos resultados que muchos otros países 81
Figura 2.1. Estructura del gobierno central 102
Figura 2.2. Fases principales del proceso del PND (Ley). 111
Figura 2.3. Penetración de internet y ordenadores personales en diferentes estratos socioeconómicos 137
Figura 2.4. Indicadores de la ONU sobre preparación para administración electrónica en países seleccionados 140
Figura 4.1. Órganos de gobierno nacional y territorial en Colombia 224
Figura 4.2. Descentralización fiscal en países de la OCDE y en Colombia 225
Figura 4.3. El Nuevo Sistema General de Regalías. 232
Figura 4.4. Participación de las regalías totales asignadas a regiones individuales antes y después de la reforma 232
Figura 4.A1.1. Crecimiento del PIB y de la inversión global en Barranquilla 267
Figura A.1. Empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza laboral, 2000 y 2008 291
Figura A.2. Variación en el nivel del empleo total en el sector público colombiano 292
Figura A.3. Distribución del empleo general entre los niveles central y subcentral del gobierno, 2008 292
Figura A.4. Comparación de la estructura etaria del servicio público en países de la OCDE y Colombia 293
Figura A.5. Distribución del empleo público por género en Colombia 293
Figura A.6. Porcentaje de altos cargos en el gobierno central ocupados por mujeres, 2009 . .294
Figura A.7. Empleo público del Distrito (empleados públicos) en Colombia, 2012 299
Figura A.8. Grado de uso de evaluaciones de desempeño en decisiones de RR.HH. en gobiernos centrales (2010). 345

Figura A.9. Influencia en el nombramiento, ascenso y despido de altos gerentes en países de la OCDE 359
Figura A.10. Uso de prácticas de GRH separadas para altos servidores públicos en gobiernos centrales / federales 360
Figura A.11. Valores básicos del servicio público enunciados frecuentemente en países de la OCDE - 2000 y 2009 376
Figura B.1. Nivel promedio de riesgo de soborno percibido en actividades seleccionadas del gobierno en países de la OCDE 414
Figura B.2. Contratación del Gobierno como porcentaje del PIB (2011) 414
Figura B.3. Valor y cantidad de contratos adjudicados incluyendo adjudicaciones directas en Colombia en 2011. 416
Figura B.5. Funcionalidades provistas por sistemas de contratación electrónica (e-procurement) 430
Figura C.1. Usuarios de internet por cada 100 habitantes en países seleccionados y América Latina 445
Figura C.2. Penetración de internet y computadores personales (PC) en diferentes estratos socioeconómicos 447
Figura C.3. Indicadores de la ONU de preparación para el gobierno en línea en países seleccionados 451
Figura C.4. El portal de Colombia: Gobierno en Línea 474
Figura C.5. Modelo de prestación de servicios e intercambio de información 479
Figura C.6. Adopción de la interacción en línea con el gobierno por parte de los ciudadanos en Colombia y en países seleccionados de la OCDE 488
Figura C.8. Desarrollos en indicadores de Buena Gobernanza 494
Figura C.9. La “Urna de Cristal”: apertura del gobierno 496
Figura C.10. Popularidad de cuentas gubernamentales en Twitter 498
Figura C.11. Confianza en las instituciones políticas en América Latina y en países seleccionados de la OCDE . . . . . **.500**

Tablas

Tabla 1.1. Proyecciones a corto plazo para Colombia (indicadores principales) 76
Tabla 2.1. Metas del Manual de implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea 3.1 139
Tabla 3.1. Lista temática de los Planes Nacionales de Desarrollo 160
Tabla 4.1. Porcentaje de asignación de rentas tributarias por el gobierno central a los subsectores 226
Tabla 4.A1.1. Índice GINI en Barranquilla 268
Tabla 4.A1.2. Situación fiscal en Barranquilla, en USD. 269
Tabla A.1. Composición del empleo del servicio público en Colombia (2012) 290
Tabla A.2. Sistema general de salarios del servicio público colombiano 309
Tabla A.3. Marco de Recompensas Estratégicas: Oficina de Gestión de Personal de los EE.UU. (US Office of Personnel Management). 313
Tabla A.4. ¿Cómo se promueve la movilidad externa en los países de la OCDE?. 331
Tabla A.5. ¿Cuál es la duración promedio de la capacitación por año y por empleado?. 336
Tabla A.6. Políticas de diversidad para grupos sub-representados en el proceso de ascensos 341
Tabla A.7. Evaluación de desempeño formalizada y obligatoria para empleados del gobierno en el Marco General de Empleo 345
Tabla A.8. Identificación y reclutamiento de altos servidores públicos en países miembros de la OCDE 361
Tabla A.9. Ejemplos de nombramientos por períodos fijos en países seleccionados de la OCDE 366
Tabla A.10. Responsabilidades del órgano central de GRH en países miembros de la OCDE 380

Tabla A.11. Estándares profesionales en RR.HH. para el servicio civil del Reino Unido 386
Tabla A.12. Desafíos para la reforma de la administración pública y posibles herramientas de política 389
Tabla C.1. Objetivos nacionales de implementación del Manual de la Estrategia de Gobierno en Línea 3.1 450
Tabla C.2. Fuentes de financiación para proyectos de TIC en Colombia (2012) 466
Tabla C.3. Prestación de servicios en línea, parcialmente en línea y fuera de línea publicados en el SUIT de Colombia 473

Recuadros

Recuadro 1.1. Pobreza: medidas, incidencia y desarrollos recientes . . . 79
Recuadro 2.1. La Red OCDE de Funcionarios Sénior de Centros de Gobierno . . . 94
Recuadro 2.2. Protección de los derechos de negociación colectiva del sector público en Colombia . . . 96
Recuadro 2.3. Familias en Acción 100
Recuadro 2.4. Estructura de la Presidencia 104
Recuadro 2.5. Características del "Centro de Gobierno" 111
Recuadro 2.6. Resumen de la estructura y funciones del Gabinete Federal de Alemania 120
Recuadro 2.7. Breve resumen de las funciones de la Cancillería Federal Alemana 122
Recuadro 2.8. Consultas sobre Libros Verdes en la Unión Europea 126
Recuadro 2.9. El Consejo Tripartito de Colombia 127
Recuadro 2.10. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión de Canadá 132
Recuadro 2.11. Planeación estratégica de personal, alineación estratégica y análisis de personal en los Estados Unidos 133
Recuadro 2.12. Funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal 141
Recuadro 3.1. Experiencia de la OCDE sobra toma de decisiones con base en evidencias 153
Recuadro 3.2. Desarrollo de agilidad estratégica: algunos conceptos claves 153
Recuadro 3.3. Horizontes de análisis: necesidades de toma de decisiones estratégicas por marcos temporales de planeación 155
Recuadro 3.4. Pilares de la toma de decisiones con base en evidencias 156
Recuadro 3.5. Cumbre Australia 2020 158
Recuadro 3.6. Visión a treinta años de Polonia y estrategias decenales integradas para implementarla 162
Recuadro 3.7. Europa 2020 163
Recuadro 3.8. De la fijación de objetivos a la medición de resultados: un proceso de 7 pasos . . .173
Recuadro 3.9. SINERGIA 175
Recuadro 3.10. La experiencia chilena en materia de presupuestos basados en resultados 180
Recuadro 3.11. El fondo de contingencia de ejecución presupuestaria de España 181
Recuadro 3.12. Marco a mediano plazo y techo de gasto en Suecia 183
Recuadro 3.13. El Sistema de Gestión del Gasto y las Revisiones Estratégicas de Canadá 184
Recuadro 3.14. Las revisiones estratégicas en Australia 186
Recuadro 3.15. Revisiones del Gasto y Acuerdos de Servicio Público en el Reino Unido 186
Recuadro 3.16. Requisitos de la UE para los marcos fiscales a mediano plazo: la aplicación española 187
Recuadro 3.17. La regla fiscal de Colombia: una instantánea 188
Recuadro 3.18. La regla de gasto de España 190
Recuadro 3.19. La experiencia española: extendiendo la regla fiscal al nivel subnacional 191
Recuadro 3.20. El sistema de control de México y su reforma reciente 194
Recuadro 3.21. Los Servicios de Auditoría Interna en Chile y la CE 202
Recuadro 4.1. Descentralización y crecimiento 217
Recuadro 4.2. Las siete brechas en la gobernanza multinivel 219
Recuadro 4.3. Asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno en Colombia 222
Recuadro 4.4. Plan Nacional de Consolidación de Colombia 230

Recuadro 4.5. Mecanismos de coordinación nacional de políticas multisectoriales de desarrollo regional en países de la OCDE 233
Recuadro 4.6. Tipos de gobernanza metropolitana en países de la OCDE 237
Recuadro 4.7. Sobre la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad 238
Recuadro 4.8. Desarrollo de capacidades y asistencia técnica: experiencias en Canadá y en la Unión Europea 240
Recuadro 4.9. Lineamientos para el manejo de conflictos de interés y principios de transparencia e integridad en el cabildeo 242
Recuadro 4.10. Buenas prácticas para promover la transparencia y la integridad en el nivel subnacional 244
Recuadro 4.11. Políticas problemáticas: acciones aisladas en un solo sector pueden causar resultados no pretendidos 246
Recuadro 4.12. Buenas prácticas de la OCDE en materia de gobernanza sobre la inversión pública para el desarrollo regional 248
Recuadro 4.13. Implementación de políticas nacionales en el nivel local: el ejemplo de De Cero a Siempre 249
Recuadro 4.14. Áreas Urbanas Funcionales (AUF) en la Base de Datos Metropolitanos de la OCDE 251
Recuadro 4.15. Incentivos a las entidades subnacionales para promover indicadores de desempeño 253
Recuadro 4.16. El nuevo sistema de reservas por desempeño de Italia 2007-13 255
Recuadro 4.17. Consultas el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. 260
Recuadro 4.18. YourSAy: Involucramiento activo de la ciudadanía en la definición de políticas estratégicas en Australia Meridional 262
Recuadro A.1. Prácticas de gestión de la información de la fuerza de trabajo en Bélgica, Canadá, el Reino Unido y Brasil 295
Recuadro A.2. Restructuración de la fuerza laboral del gobierno: lecciones de países de la OCDE 296
Recuadro A.3. Certificación en el servicio de carrera profesional: México 301
Recuadro A.4. Sistema de Alineación Estratégica y Planeación del empleo público de Estados Unidos. 305
Recuadro A.5. El sistema francés de clasificación de trabajos: Le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) 307
Recuadro A.6. Planeación estratégica de la fuerza laboral en el servicio público federal belga 308
Recuadro A.7. Reclutamiento basado en méritos en el servicio público de Australia 317
Recuadro A.8. Reclutamiento y selección en Bélgica y Corea del Sur. 319
Recuadro A.9. Ejemplo de una plantilla de perfil de cargo. 320
Recuadro A.10. Hoja de ruta para implementar la gestión de competencias 321
Recuadro A.11. Ejemplos sobe el papel que juegan las comisiones del servicio público en algunos países miembros de la OCDE. 323
Recuadro A.12. Agencias y procesos de reclutamiento en Bélgica e Irlanda 324
Recuadro A.13. Comité de Nombramientos de Nivel Superior en Irlanda 327
Recuadro A.14. Uso de la movilidad planeada para diversificar las oportunidades de carrera de los empleados del APS y desarrollar capacidades de la fuerza laboral 332
Recuadro A.15. Reino Unido: Habilidades profesionales para el marco de competencias del gobierno 333
Recuadro A.16. Desarrollo de competencias mediante capacitación en países miembros de la OCDE 337
Recuadro A.17. Desarrollo de servidores públicos de nivel superior: ejemplos de países de la OCDE. 339
Recuadro A.18. Diversidad en el reclutamiento: la experiencia de Francia 342
Recuadro A.19. Bélgica: La Reforma Copérnico 350
Recuadro A.20. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión en Canadá. 352
Recuadro A.21. Gestión del desempeño subestándar en el servicio civil de Irlanda 357
Recuadro A.22. El sistema de alta dirección en Chile 364

Recuadro A.23. Sistema de alta dirección en los Estados Unidos 365
Recuadro A.24. Reclutamiento de altos gerentes en Chile. 367
Recuadro A.25. La estrategia laboral y de recompensas del servicio civil directivo en el Reino Unido 369
Recuadro A.26. Corea del Sur: evaluación de competencias para altos servidores públicos 371
Recuadro A.27. Rasgos claves del sistema de desarrollo de directivos en el Servicio Público de Canadá 373
Recuadro A.28. La estrategia de liderazgo en el servicio civil británico 373
Recuadro A.29. Principios de Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE 377
Recuadro A.30. Código de valores y de ética del servicio público federal de Canadá 379
Recuadro A.31. La reorganización de la Dirección General de la Administración Pública y el Servicio Civil en Francia 383
Recuadro A.32. Bélgica: lecciones aprendidas tras una década de la reforma Copérnico. 388
Recuadro B.1. Matriz de desafíos y acciones propuestas. 411
Recuadro B.2. ¿Los funcionarios de contratación son reconocidos como de una profesión específica? 419
Recuadro B.3. Organigrama de los órganos a cargo de establecer los acuerdos marco 421
Recuadro B.4. Establecimiento de Consip, él órgano de contratación de Italia 421
Recuadro B.5. Inversión en el desarrollo de capacidad interna: Irlanda y Portugal 422
Recuadro B.6. El marco de competencias de contratación de Escocia. 423
Recuadro B.7. Lanzamiento de una campaña de divulgación en Portugal. 425
Recuadro B.8. PIANOo: Una comunidad de prácticas en Holanda 426
Recuadro B.9. Contratación electrónica (E-Procurement) para empresas locales y PyMES en Italia. 428
Recuadro B.10. Contratación electrónica (e-procurement) integrada: Corea del Sur y Chile. . . .431
Recuadro B.11. KONEPS 432
Recuadro B.12. Confiabilidad en las evidencias de contratación: el ejemplo de Chile Compra . .433
Recuadro B.13. El IMSS 433
Recuadro B.14. Acuerdos marco de proveedor único usados por Consip SpA 437
Recuadro B.15. Acuerdos marco obligatorios 438
Recuadro C.1. Las funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal . .454
Recuadro C.2. El Comité de Corea del Sur para promover la información pública compartida 456
Recuadro C.3. La estructura conjunta de coordinación del gobierno en línea de Dinamarca . . .457
Recuadro C.4. Elementos sistémicos de la gobernanza pública 459
Recuadro C.5. El Consejo de Directores de Información (CIO) del Reino Unido. 461
Recuadro C.6. El uso de casos de negocios en Dinamarca para administrar por impacto 471
Recuadro C.7. Gobierno en Línea Territorial: impulsando su implementación 475
Recuadro C.8. Identificación de la prestación de servicios de alto impacto en España y México . .475
Recuadro C.9. Principios claves para la interoperabilidad en Colombia. 478
Recuadro C.10. El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en España 480
Recuadro C.11. El SUIT: Sistema Único de Información de Trámites 481
Recuadro C.12. Compartir registros y datos: ejemplos escandinavos. 482
Recuadro C.13. El Esquema Nacional de Interoperabilidad de México. 484
Recuadro C.14. El logro de la interoperabilidad en Portugal 485
Recuadro C.15. La “cruzada” colombiana frente a los trámites administrativos 490
Recuadro C.16. Principios de la OCDE para las asociaciones público-privadas 491
Recuadro C.17. YourSAy: involucramiento activo de los ciudadanos en la definición de políticas estratégicas en Australia Meridional. 495
Recuadro C.18. El uso de Facebook para la movilización social en Colombia 497
Recuadro C.19. Involucramiento de las comunidades locales en decisiones difíciles de política a través de las TIC. 498
Recuadro C.20. Uso de las redes sociales en Chile: rendición de cuentas y gestión de desastres. . .499
Recuadro C.21. El Portal de Transparencia Económica 501
Recuadro C.22. Transparencia en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria en Brasil. 501
Recuadro C.23. Datos Abiertos para el crecimiento, la eficiencia y mejores servicios 502

Resumen ejecutivo

Desde la promulgación de la Constitución Política en 1991, en Colombia se han producido cambios profundos, alcanzándose progresos significativos debido a la implementación sucesiva de reformas de buena gobernanza, con iniciativas dirigidas a fortalecer las instituciones y promover un crecimiento económico sostenible en todas las regiones del país. En el contexto del desarrollo de esta agenda, el actual Gobierno de Colombia solicitó a la OCDE realizar un Informe de Gobernanza Pública, ofreciéndole asesoría sobre cómo abordar los desafíos de gobernanza de manera efectiva y eficiente.

Por tanto, este Informe proporciona asesoría sobre "cómo" implementar de forma efectiva una reforma de la gobernanza, identificando buenas prácticas internacionales que pueden ayudar a definir reformas específicas, y ofreciendo recomendaciones específicas sobre las herramientas y procesos que pueden contribuir al objetivo del gobierno de mejorar su capacidad estratégica estatal, es decir, su capacidad para:

- Fijar, dirigir, implementar y monitorear o hacer un seguimiento del desempeño de las estrategias nacionales en el gobierno central;
- Coordinar efectivamente con las autoridades subnacionales la fijación, implementación y el monitoreo del desempeño de las estrategias nacionales; y
- Vincular la implementación de las estrategias con la toma de decisiones presupuestarias, usando herramientas de evaluación de desempeño basadas en evidencias.

A solicitud de Colombia, este Informe también se centra en estrategias sobre la gestión de recursos humanos, la contratación pública y gobierno en línea o administración electrónica.

Este Informe deja constancia que Colombia lleva a cabo un sistema de planeación plurianual (en un horizonte a cuatro años) que tiene como objetivo fomentar el desarrollo y la reducción de disparidades, y que ha desarrollado instituciones de reconocido prestigio de auditoría y control amparadas constitucionalmente para luchar contra la corrupción. El uso de información de desempeño por parte de Colombia a través de herramientas de evaluación de desempeño como SINERGIA que está muy por encima del promedio latinoamericano. Se ha modernizado considerablemente la elaboración del presupuesto nacional, y su nueva Regla Fiscal es una buena práctica que cumple con los estándares de la OCDE.

- Colombia podría mejorar la capacidad de ejecución nacional y especialmente subnacional, tomando como punto de partida los éxitos alcanzados en la modernización de los presupuestos nacionales mejorando la capacidad de ejecución nacional y especialmente subnacional.
- Se podría institucionalizar en el Centro de Gobierno de Colombia la realización de una evaluación sistemática del impacto regulatorio, mediante la elaboración de regulaciones y reglas que satisfagan los estándares y prácticas de la OCDE, como se recomienda en el reciente Informe de la OCDE sobre las Reformas Reglamentarias de Colombia;

- Colombia podría mejorar la coordinación, reduciendo la superposición y duplicación existente entre las instituciones internas y externas de auditoría y control en el gobierno central, y aumentando al mismo tiempo la capacidad de coordinación en el nivel subnacional.
- Colombia podría mejorar la evaluación de desempeño en el nivel subnacional.

El gobierno central de Colombia se enfrenta a asuntos estructurales claves que influyen sobre su capacidad para coordinar la fijación, implementación y el monitoreo del desempeño de su Plan Nacional de Desarrollo, para lograr así de manera exitosa los resultados de sus políticas de desarrollo. La agilidad estratégica del gobierno central en la gestión de una administración pública eficiente y efectiva que formule políticas sólidas y provea servicios a los ciudadanos y a las empresas fortaleciendo la seguridad, el crecimiento y la prosperidad del país, es clave para garantizar que Colombia impulse su agenda de desarrollo, cohesión, competitividad y prosperidad a largo plazo.

- Podría fortalecerse la capacidad institucional del gobierno central, para coordinar las operaciones cotidianas de todo el gobierno y vincularlas con la búsqueda de objetivos estratégicos a mediano y largo plazo.
- Los mandatos y procedimientos operativos del Consejo de Ministros existente, podrían ser evaluados para lograr una mayor coherencia y sostenibilidad en la fijación, implementación y evaluación de desempeño de las estrategias en el conjunto del gobierno.
- Podría mejorarse la estrategia de comunicación efectiva del conjunto del gobierno, para desarrollar mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia, logrando así una mayor confianza en el gobierno.

El análisis de políticas basado en evidencias está claramente sustentando en importantes decisiones de políticas que están siendo tomadas por el gobierno de Colombia, en relación con la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo. Dicha toma de decisiones basada en evidencias del conjunto del gobierno, enmarcada en un horizonte de planeación significativo que, por ejemplo, tiene en cuenta tendencias socio-demográficas y fiscales a largo plazo, puede conducir al logro de resultados estratégicos con mayor efectividad y eficiencia. El gobierno podría considerar incorporar capacidades de prospectiva estratégica en su kit existente de herramientas de planeación plurianual, para definir objetivos estratégicos a largo plazo, tanto por sectores como en el nivel multisectorial, articulando y poniendo en práctica las metas a cuatro años del Plan de Desarrollo. Colombia podría garantizar que los resultados de la prospectiva estratégica sustenten su planeación cuatrienal, teniendo en cuenta asuntos y tendencias emergentes identificadas a lo largo del horizonte de planeación, que se extiende más allá del ciclo electoral.

Uno de los principales desafíos de gobernanza de Colombia para lograr la implementación de su estrategia de desarrollo nacional, es construir un compromiso colectivo sobre el desarrollo del país con las partes interesadas del sector público en todos los niveles de gobierno, alineando las agendas de las políticas de alcance nacional y subnacional. A pesar de la gran cantidad de recursos que Colombia invierte para promover el desarrollo regional, todavía persisten significativas disparidades regionales. Para optimizar el logro de los resultados de las políticas de desarrollo nacional y subnacional, el Informe proporciona recomendaciones sobre cómo se podría mejorar la interacción y la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, para que las políticas nacionales de desarrollo tengan impacto sobre el crecimiento económico regional. El gobierno central podría construir un compromiso colectivo con el nivel subnacional, para trabajar conjuntamente en

aras de los objetivos comunes de desarrollo nacional y regional de una manera coherente y coordinada.

En los últimos años Colombia ha logrado progresos sustanciales en la institucionalización del servicio público, y en el establecimiento de cimientos esenciales sobre los que pueden basarse reformas adicionales para capitalizar las fortalezas del país en materia de gestión de recursos humanos. Colombia podría focalizarse en desarrollar capacidades para gestionar más estratégicamente los recursos humanos y mejorar el sistema de selección del personal basado en méritos. El gobierno podría desarrollar su capacidad estratégica de planificación del personal y llevar a cabo una gestión más flexible del talento humano. Colombia podría mejorar los componentes básicos de la gestión del personal, desarrollar mejores instrumentos para motivar al personal, y fortalecer la gestión por desempeño.

La reforma de la contratación, que es un importante componente de la agenda de reforma de la gobernanza en el Plan Nacional de Desarrollo, busca mejorar la calidad del desempeño del servicio público, así como la transparencia y la rendición de cuentas del gasto público. El Informe aborda áreas claves de reforma, respaldando la organización, actuación y capacidad de la nueva agencia central de contratación del gobierno, Colombia Compra Eficiente. El Informe aconseja a Colombia emprender acciones tanto a corto como a largo plazo, para garantizar que Colombia Compra Eficiente tenga un enfoque más comercial y orientado hacia los resultados, que su actual enfoque del estricto cumplimiento de la ley, tomando como punto de partida su Plan de Acción 2012-13.

El actual gobierno de Colombia ya ha alcanzado logros importantes en lo referente al uso de nuevas tecnologías y sistemas de información. Aprovechar dichos esfuerzos permitiría a Colombia alcanzar los estándares y prácticas de la OCDE en áreas tales como la lucha contra la corrupción y fomentar el uso de TIC en el sector público (como para el desarrollo y la adopción de servicios en línea útiles, accesibles y asequibles). La gobernanza en el uso de sistemas de información y TIC podría mejorarse en los diferentes niveles de gobierno, para lograr la eficiencia en lo referente a la utilización de las TIC por parte de los usuarios.

Análisis y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Coordinación del Centro de Gobierno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

  – Jefe de Gabinete del Jefe de Estado, similar al que desempeña por ejemplo el Jefe de Gabinete del Presidente de los Estados Unidos, responsable de supervisar la agenda política y de las políticas del Presidente del conjunto del gobierno, y

  – Secretario del gobierno, similar al papel que desempeña, por ejemplo, el Secretario del Consejo Privado de Canadá en su calidad de Secretario del Gabinete, responsable de garantizar que la toma de decisiones del gobierno se adopten fluidamente a medida que se implementa la agenda del Presidente.

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

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

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

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

- **El papel del Consejo de Ministros** en la coordinación de la definición, implementación y evaluación de resultados de las estrategias. Actualmente, el poder de toma de decisiones parece estar concentrado en manos del Presidente, y a través del Presidente, quien los preside, en los Consejos Superiores. Si bien el Consejo de Ministros se reúne regularmente (aunque no tan frecuentemente como en los países de la OCDE[2]) y su papel está definido en la ley, parece asumir responsabilidades limitadas de supervisión sobre el conjunto del gobierno en materia de toma decisiones de los Consejos Superiores, y juega un papel igualmente limitado en la definición de la agenda global del gobierno y en garantizar que las decisiones políticas de corto plazo reflejen los objetivos estratégicos de desarrollo a largo plazo del país. Por ejemplo, una vez que el Plan Nacional de Desarrollo ha sido aprobado por los dos Consejos Superiores principales —en particular por el CONPES— y el Congreso ha promulgado su legislación habilitante, parece que las decisiones de políticas individuales que afectan a la implementación del Plan son tomadas por el Presidente e implementadas por los ministros bajo la coordinación del Departamento de Planeación. Como consecuencia, el CONPES no parece funcionar como un comité formal del Consejo de Ministros y no parece tener que rendir cuentas formalmente al Consejo de Ministros por sus decisiones, como sería el caso en los países de la OCDE, a pesar de que todos los miembros del Consejo de Ministros son miembros del CONPES.
- **Las funciones del jefe de estado y jefe de gobierno** dentro de una Presidencia que se reconfigura cada vez que cambia el Presidente. Muchos países de la OCDE, ya sea en sistemas presidenciales como el de los Estados Unidos o en sistemas parlamentarios como los del Reino Unido o Canadá, combinan en una sola institución del CoG (o en un pequeño grupo de instituciones) las funciones primordiales relacionadas con la dirección por parte del Jefe de Estado de la estabilidad y el desarrollo a largo plazo del país, y aquellas relacionadas con la administración cotidiana del gobierno. Otros las dividen, como es el caso de Francia. Sin embargo, en todos los casos existe una clara diferenciación de responsabilidades entre las unidades que administran las operaciones cotidianas del gobierno, y aquellas que se dedican a la previsión estratégica a largo plazo, la planeación estratégica a mediano plazo y el monitoreo de resultados para la modificación de las estrategias nacionales.

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

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

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

Recomendaciones

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

Recomendaciones *(continuación)*

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

- **Evaluar los mandatos y procedimientos operativos del Consejo de Ministros existente** y de sus comités, junto con los de los Consejos Superiores, con el objetivo de afirmar, formalizar y racionalizar una clara división de responsabilidades en la toma de decisiones (basadas en grupos de políticas temáticas relacionadas con la definición e implementación de estrategias del conjunto del gobierno, como existe en este momento para el CONPES y el CONFIS), y definir una jerarquía en el proceso de toma de decisiones para lograr una mayor coherencia en la definición, implementación y evaluación de los resultados de las estrategias del conjunto del gobierno. Por ejemplo:
- Se puede contemplar definir el papel de los Consejos Superiores como Comités formales permanentes del Consejo de Ministros, informando al Consejo de Ministros. En función de la importancia dada por el gobierno a los temas de justicia y derechos humanos, se debe contemplar la creación de un cuarto comité permanente para este grupo de asuntos de políticas;
- Se podría llevar a cabo la creación de un comité permanente sobre operaciones del gobierno, que podría evaluar continuamente los asuntos que afectan a la capacidad operativa del gobierno (en particular en relación con la gestión de recursos humanos, el gobierno en línea y la contratación pública) relacionada con el funcionamiento eficiente y efectivo de las estructuras del gobierno central y subnacional.
- Se podría contemplar la creación de un pequeño comité permanente a cargo de la planeación y de las prioridades a mediano plazo, integrado por los jefes de los otros comités permanentes y presidido por el Ministro de la Presidencia, que podría centrarse en los vínculos entre las prioridades estratégicas que están en discusión en los comités permanentes y en su secuenciación para decisión, en los vínculos entre las prioridades estratégicas y la capacidad operativa del conjunto del gobierno para implementarlas, y en asuntos de comunicación del conjunto del gobierno. Este comité de planeación y de las prioridades podría —o no— servir de filtro entre los comités permanentes y el Consejo en pleno.

- **Contemplar la formalización del mandato del Consejo de Ministros — el Gabinete en pleno — presidido por el Presidente de la República,** como la autoridad final para la toma de decisiones del Ejecutivo con respecto a la implementación de las políticas relacionadas con la ejecución de la agenda del Presidente. El Consejo en pleno podría focalizar su atención en definir la agenda; en el monitoreo y evaluación de la definición e implementación de estrategias; y en la evaluación de resultados y rendición de cuentas. Este marco permitiría que el Presidente fuese la autoridad final del Estado en la toma de decisiones a fin de impulsar la agenda cuatrienal del gobierno. Posibilitando que los comités permanentes desempeñen un doble papel: comunicando la toma de decisiones en el pleno del Consejo, y decidiendo en nombre del Presidente y del Gabinete en pleno asuntos estratégicamente menos relevantes.
- Con el fin de realzar la transparencia y la rendición de cuentas al público en lo referente a la coordinación de la toma de decisiones, **contemplar codificar (ya sea mediante regulación o ley), y hacer públicos, los mandatos de los comités del Consejo**, y diferenciar entre los comités permanentes y los comités ad hoc que el gobierno podría crear puntualmente, para atender asuntos básicos multi-sectoriales horizontales relacionados con la implementación de la agenda del Presidente.
- **Contemplar evaluar la capacidad de examen, previsión, desarrollo de políticas, planeación estratégica y evaluación de resultados de los ministerios** en todo el gobierno con miras a fortalecer la capacidad de los ministerios para hacer contribuciones más estratégicamente (ya sea individual o conjuntamente con otros ministros) en la definición e implementación de las estrategias nacionales, con el objetivo de abordar las disparidades en este área.

Recomendaciones *(continuación)*

- En este frente, el Departamento de Planeación usa actualmente una serie de indicadores financieros y de desempeño para medir la capacidad administrativa, de gestión y fiscal en los gobiernos subnacionales, a fin de integrar el Plan Nacional de Desarrollo en la planeación regional y local, y prestar servicios públicos a los ciudadanos de manera efectiva y eficiente. En particular, el Departamento Nacional de Planeación usa el Índice de Desempeño Integral (IDI), un índice compuesto que mide la capacidad de los gobiernos locales respecto a indicadores de eficiencia, eficacia y cumplimiento referente a la ejecución, programación y ejecución de sus políticas.
  - **El gobierno podría contemplar ordenar al Departamento de Planeación adaptar esta herramienta y aplicarla en los ministerios para identificar debilidades en la previsión y planeación estratégica, en el desarrollo de políticas y en la evaluación del desempeño,** como medio para fortalecer la capacidad de los ministerios para contribuir en la fijación, implementación y evaluación de desempeño de las estrategias nacionales.

- Al hacerlo, **el gobierno podría reforzar las responsabilidades del Departamento de Planeación Nacional** en materia de planificación a medio y largo plazo, mejorando la capacidad de los ministerios para contribuir en la fijación de las estrategias nacionales donde existen debilidades, y **permitiendo al Departamento centrarse más directamente en coordinar y monitorear la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, desde una perspectiva transversal en un horizonte de planeación que tenga en cuenta los asuntos estratégicos emergentes en el largo plazo,** más allá del ciclo electoral de cuatro años (ver Capítulo 3 sobre asuntos de previsión estratégica).

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

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

Recomendaciones *(continuación)*

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendación

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

Toma de decisiones basada en evidencias

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

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

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

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

Conocimiento estratégico como prerrequisito para la agilidad estratégica

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

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

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

- El Ministerio de Hacienda mantiene una proyección fiscal macroeconómica de la evolución de la deuda respecto al PIB a diez años, en el contexto de la gestión del gasto bajo la disciplina fiscal del gobierno. Este marco fiscal a mediano plazo puede ser una valiosa herramienta de planeación sobre la cual edificar objetivos estratégicos basados en la visión para el país, dado que establece el espacio fiscal a medio plazo del que dispone el gobierno para implementar inversiones de capital y gastos de programación en futuros Planes Nacionales de Desarrollo;
- El Plan actual ya incorpora indicadores estratégicos a nivel de programa y de evaluación de resultados a cuatro años, dentro de un marco de tiempo más prolongado: bajo sus sistemas de seguimiento, el Plan anticipa resultados hasta el año 2032. Esto significa que el Departamento de Planeación reflexiona sobre los objetivos de largo plazo (en este caso usando un horizonte de planeación a veinte años).
- El Plan también hace referencia a una estrategia denominada “Visión Colombia 2019” (en referencia al bicentenario de la independencia del país); sin embargo, no parecería que la visión articulada en esta estrategia haya influido en grado significativo (más allá de asuntos de justicia y seguridad) en el contenido del Plan 2010-14.[3]

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

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

Recomendación

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

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

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

Análisis normativo e impacto regulatorio

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

Vincular el presupuesto a la estrategia para optimizar resultados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

Recomendaciones *(continuación)*

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

Auditoría y control

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

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

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

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

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

La Contraloría también evalúa la calidad y eficiencia del control interno y analiza las Cuentas Nacionales[5] de Colombia, que lleva la Contaduría[6]. La Contraloría puede emitir recomendaciones sobre dichas actividades para impedir riesgos graves de sustracción, malversación o alcance de los fondos públicos. Posteriormente se realizan post-auditorías en estos casos para verificar las acciones adoptadas. Si la Contraloría identifica un problema de gestión pública, la entidad auditada es obligada a desarrollar un plan de mejora. El monitoreo de la implementación del plan se atribuye a las Oficinas de Control Interno de la entidad. La Contraloría, tras el debido proceso, aprueba las conclusiones de la auditoría. El desafío clave para el gobierno es potenciar la coordinación entre la Contraloría y otras instituciones, especialmente la Procuraduría, con el fin de incrementar la eficiencia y eliminar la duplicidad de actividades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

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

Recomendaciones *(continuación)*

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

Recomendaciones *(continuación)*

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

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

Gobernanza multi-nivel en Colombia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

El gobierno podría contemplar:

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

Recomendaciones *(continuación)*

  - Esto puede llevarse a cabo aprovechando herramientas de coordinación existentes tales como el Plan Contratos y los triángulos del buen gobierno (ver Capítulo 4), y dando asistencia técnica y apoyo en el desarrollo de formación técnica de las entidades territoriales; ayudando a las autoridades públicas subnacionales a aprovechar los esfuerzos locales del sector privado para trabajar en una agenda de desarrollo común; promoviendo la transparencia y la integridad a nivel local para mejorar la confianza institucional y reducir la desconexión entre los costes corrientes y la inversión de capital, afectando a la capacidad de producir bienes públicos de manera eficiente, económica y efectiva en todos los niveles de gobierno.

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

Recomendaciones *(continuación)*

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

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

Gestión de recursos humanos

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

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

Colombia puede capitalizar sus fortalezas en GRH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mejorar los componentes básicos de la gestión de personal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mejorar la remuneración y el reconocimiento

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

Fortalecer y comunicar más claramente los valores básicos del servicio público

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

Recomendaciones *(continuación)*

- **Revisando los arreglos institucionales de supervisión y recursos.** Al reposicionar a la CNSC como el organismo estatutario para garantizar la selección del personal en función del mérito, el gobierno también podría establecer un proceso interno de apelaciones en relación con el proceso de selección.
- **Alineando de manera más deliberada los métodos de reclutamiento o selección del personal con las necesidades de competencias de las organizaciones en todo el gobierno**.

- **En el *mediano plazo*, el gobierno podría implementar incrementalmente, edificando sobre el éxito inicial**:
  - **Planeación estratégica de personal en todo el gobierno y en todos los niveles de gobierno**
  - **Capacidad para gestionar de manera más flexible y más estratégicamente al personal en todos los niveles de gobierno**
  - **Instrumentos más efectivos para motivar al personal y fortalecer la gestión de desempeño en todos los niveles de gobierno.**

Contratación pública

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

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

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

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

Recomendaciones

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

Recomendaciones *(continuación)*

- **Habilitar la gestión electrónica y telemática de contratos**, incluyendo comunicaciones, facturación y pagos durante el periodo de ejecución hasta la resolución del contrato.
- **Disponer de los datos comerciales necesarios para generar estadísticas** útiles para la toma de decisiones, es decir de las cifras, la duración y las cuantías de los contratos tanto por producto como por servicio, así como por comprador y proveedor para generar informes y análisis estadísticos, proporcionando una visibilidad del gasto.

- **La agencia podría asegurarse de que la información de la plataforma ayude a ajustar las políticas públicas**
  - La información obtenida a través de la plataforma electrónica podría ayudar a monitorear la efectividad de las políticas del gobierno, y a evaluar la necesidad de adoptar nuevas medidas o ajustar y/o continuar con las existentes, así como modificar o anular políticas. Por ejemplo, la contratación medioambiental es una prioridad emergente para el gobierno.
- **La agencia podría centrarse en establecer exitosamente su proyecto piloto de acuerdos marco**
  - Se pueden suscribir acuerdos marco con un proveedor individual (acuerdos marco de miembro individual) o con muchos proveedores (acuerdos marco multi–miembro), y podría evitar tener que cubrir una amplia gama de productos o servicios, dado que esto conduciría a sacar del mercado a proveedores que no participan en el acuerdo marco, pudiendo afectar adversamente al crecimiento del empleo y a la competencia. Adicionalmente se aplica en acuerdos marco de larga duración, que aislaría de la competencia a esa parte del mercado y garantizaría una participación en el mercado a proveedores específicos.
  - Tomando como base los resultados alcanzados en la fase piloto, los acuerdos marco podrían ser ampliados a más productos y servicios
  - La agencia podría contemplar hacer obligatorios los acuerdos marco para más usuarios finales.

TIC y gobierno en línea

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

Recomendaciones *(continuación)*

- Facilitar y acelerar la coherencia y el compromiso local con la prestación de servicios en línea; *se podría contemplar involucrar a representantes locales* de los diferentes niveles de gobierno en los organismos pertinentes, mediante reuniones formales de diálogo o compartiendo experiencias y prácticas entre organismos horizontales;
- Crear capacidad subnacional para adoptar y prestar las TIC y servicios en línea de manera efectiva, eficiente y coherente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

Capítulo 1

Factores contextuales que influyen en la gobernanza de Colombia

Colombia es la tercera economía de América Latina medida en términos de PIB (2012) y cuenta con abundantes recursos naturales. Reformas políticas significativas adoptadas desde principios de la década de 1990, comenzando con la promulgación de la Constitución Política de 1991, han facilitado la modernización de la actividad económica. Si bien el país ha soportado bien la reciente crisis económica, ya que sus tasas de crecimiento del PIB pueden estabilizarse en el mediano plazo, la desigualdad sigue siendo aguda, persistiendo varias disparidades regionales, la productividad sigue siendo significativamente baja y su entorno fiscal podría estrecharse con el paso del tiempo. Este capítulo ofrece un vistazo general de los desafíos y oportunidades económicas, demográficas, de política y fiscales de Colombia, influenciadas por la historia del país y la reciente evolución política. Se destaca la necesidad de mejorar su capacidad de gobernanza para mejorar las perspectivas del país a fin de lograr la "prosperidad para todos", prioridad estratégica a mediano plazo del actual gobierno.

Introducción

El desempeño socioeconómico de Colombia refleja un fortalecimiento de sus instituciones políticas y de su marco de gobernanza. Colombia es ahora la tercera economía más grande de América Latina en términos de PIB (2012); el producto nacional del país logró una tasa de crecimiento anual del 5.9% en 2011 (OCDE 2013). Este crecimiento fue impulsado por reformas políticas significativas iniciadas a principios de la década de 1990 tras la adopción de la Constitución Política de 1991. Estas reformas han facilitado la modernización de la actividad económica, y una más eficiente partición de las regalías provenientes de los abundantes recursos naturales del país. Junto con la mejor situación de seguridad y el Proceso de Paz en curso, la creciente actividad minera y los altos precios mundiales de los productos básicos (*commodities*), la reforma de la gobernanza está respaldada por un fuerte crecimiento que puede ser sostenido a mediano plazo.

El actual esquema de gobernanza de Colombia se basa en la total separación de los tres poderes del Estado, un compromiso con una economía de libre mercado, y el papel de liderazgo que juega el poder Ejecutivo en la articulación e implementación de reformas para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de los ciudadanos. Las reformas de políticas actualmente en ejecución presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 denominado “Prosperidad para Todos”, incluyen implicaciones significativas de gobernanza para el propio gobierno y para su relación con las autoridades subnacionales y la sociedad civil, incluidos los ciudadanos y la comunidad empresarial. La buena gobernanza pretende mejorar la confianza en el gobierno, sus instituciones, la calidad de sus servicios y decisiones, porque son percibidas como hechas en aras del interés público en general. De hecho la reforma de la gobernanza nos es un fin en sí mismo; sino que es un medio para lograr resultados de políticas públicas para los ciudadanos y empresas de manera eficiente y efectiva.

Colombia es un país complejo que afronta desafíos específicos relacionados con su historia reciente, su topología y su composición etno-cultural, y con las actuales tendencias macroeconómicas y fiscales. En consecuencia, este capítulo introductorio se centra en tres ejes principales:

- La historia política de Colombia que ha forjado su actual enfoque de gobernanza pública, incluyendo un presidencialismo fuerte y centralizado bajo la tutela de la Constitución Política del país, cuyo objetivo es incrementar la eficiencia y efectividad para alcanzar la prosperidad de todos sus ciudadanos;
- La composición regional y demográfica específica del país, que permite vislumbrar por qué el control efectivo sobre el territorio del país ha sido tradicionalmente tan desafiante, por qué gobiernos sucesivos se han centrado en mejorar la infraestructura de transporte para afrontar este desafío, y por qué el actual gobierno se está focalizando en la descentralización como medio para abordar la pobreza y desigualdad persistentes y las disparidades regionales, logrando así la prosperidad para todos los colombianos; y
- El actual contexto económico en el cual el gobierno ha definido y está implementando su estrategia de desarrollo. La Evaluación Económica 2013 del país de la OCDE ofreció consejos sobre políticas además de analizar los factores económicos internos y externos que afectan el crecimiento y el desarrollo. Este capítulo los resume en un esfuerzo por destacar sus implicaciones para la gobernanza, implicaciones que enmarcan los capítulos restantes de este Informe.

Influencia de la historia en la gobernanza actual de Colombia

El progreso reciente de Colombia ha sido notable teniendo en cuenta las raíces de la cultura política del país; la de una forma de gobierno basada en un presidencialismo centralizado y fuerte cuya capacidad para integrar a la oposición política en la toma de decisiones nacionales fue decididamente limitada hasta finales del siglo veinte. La historia del país ilustra una dependencia de los caminos políticos que no necesariamente apunta hacia el resultado de la democracia liberal, impulsada por el mercado que es hoy Colombia. Dicho esto, desde su independencia de España, Colombia ha demostrado un compromiso infatigable con la supremacía constitucional. Este compromiso con el imperio de la Ley Fundamental y con la legitimidad de las instituciones del Estado colombiano está profundamente arraigado en la psiquis política nacional de Colombia y ha ayudado a definirla desde un principio: Colombia es el único país de Suramérica que nunca ha sido gobernado durante un período significativo por una dictadura militar. De hecho, con ocasión de la promulgación de la primera Constitución de Colombia, las famosas palabras del General Francisco de Paula Santander, un líder militar del movimiento independentista que dedicó sus esfuerzos a crear las instituciones de la república emergente y quien en últimas ocupó el cargo de Presidente de Colombia (1832-37), siguen siendo recordadas: "Colombianos, las armas os han dado la independencia, las leyes os darán la libertad".[1]

Colombia ha afrontado retos dramáticos relacionados con su capacidad para gobernar su propio territorio. Hasta hace poco, el Estado colombiano era percibido como incapaz de mantener un control efectivo sobre su geografía y combatir a la guerrilla armada, y a los carteles de las drogas. Los esfuerzos de los últimos gobiernos colombianos para mejorar la capacidad de resolver estas plagas, han enmarcado las prioridades nacionales de desarrollo, y moldeado los enfoques actuales para modernizar los esquemas de gobernanza del país, con el fin de implementar efectivamente estas prioridades. La siguiente sección delinea aquellos elementos de la evolución política de Colombia que ayudan a explicar la forma de gobierno fuertemente presidencialista del país, así como el ajuste político que condujo a la Constitución de 1991 y a la instauración de una democracia liberal impulsada por el mercado.

Raíces: una Constitución, presidencialismo fuerte y la exclusión de la oposición de la toma de decisiones

En 1819, la Batalla de Boyacá puso fin al mandato español que era conocido como el Virreinato de Nueva Granada. El período entre 1820 y 1830 marcó la emergencia de la Gran Colombia, la nación avizorada por Simón Bolívar y compuesta por los actuales Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. Sin embargo, las grandes diferencias de las estructuras económicas y sociales de los diversos componentes de la Gran Colombia causaron que se desbaratara a finales de 1830: Ecuador proclamó su propia independencia, como lo hizo Venezuela con el establecimiento de su propio Congreso Constitucional.

La Constitución de 1821 fijó el patrón para las leyes básicas de Colombia durante los siglos XIX y XX:

- La Constitución estableció la oficina del Presidente para servir por período renovable de cuatro años, una legislatura bicameral y un poder judicial cuyos miembros eran nombrados por el poder ejecutivo y legislativo del gobierno. Si bien estaba basada parcialmente en la Constitución de los Estados Unidos, no adoptó una estructura federal de gobierno. Los dirigentes de las administraciones regionales eran nombrados por el Presidente; estas regiones no tenían legislaturas autónomas.
- La Constitución de 1832 estableció la República de Colombia tras la secesión de Venezuela y Ecuador, y con ella reglas de ciudadanía, derechos civiles y políticos, y la

separación de los tres poderes. Esta Constitución centralizó aún más el poder ejecutivo, creando así la fuerte tradición presidencial que ha sobrevivido hasta el día de hoy.

Durante la primera mitad del siglo XX, la economía y la estructura social del país no cambiaron significativamente, acentuando el conservadurismo de las clases gobernantes. Dos facciones principales, Liberales y Conservadores, emergieron en las décadas de 1830 y 1840. El discurso político no se dividía en torno a las políticas económicas donde tendía a darse el consenso bipartidista, o sobre la naturaleza centralizada del aparato estatal, sobre el cual las visiones eran generalmente compartidas en todo el espectro. Más bien, la división surgía en torno a temas relacionados con el poder y la influencia de la Iglesia Católica. Los Liberales defendían la separación de Iglesia y estado, libertad de culto, educación laica, y la reducción del poder económico de la Iglesia. Los Conservadores, por su parte, consideraban al Catolicismo y a la Iglesia como el cimiento fundamental del orden social del país. Esta división derivó en una guerra civil entre 1839 y 1842.

Tras salir victoriosos, los Liberales dominaron entonces la vida política colombiana durante los siguientes treinta años, y excluyeron a sus opositores políticos de todo tipo de toma de decisiones nacionales. Durante este período, los Liberales implementaron una estructura política más federalista. Las Constituciones de 1853 y 1863 redujeron el poder del ejecutivo, establecieron elecciones permanentes y la supremacía del parlamente. De hecho, la Constitución de 1863 consolidó la soberanía popular en su preámbulo. Estableció el federalismo con legislaturas regionales autónomas y de elección popular, redujo el período presidencial a dos años, y consolidó los derechos civiles individuales incluyendo la libertad absoluta de expresión.

La era Liberal dio lugar a un crecimiento del comercio exterior y al aumento de las exportaciones. De hecho, el crecimiento de las exportaciones de recursos naturales del país, especialmente oro y productos agrícolas, generó optimismo y proporcionó los recursos materiales que reforzaron el dominio Liberal sobre la vida política nacional del país. Surgieron grandes fincas cafeteras junto con la colonización de los pueblos indígenas de Colombia, particularmente en Antioquia y en las regiones occidentales del país.

Sin embargo, para 1855 las exportaciones estaban disminuyendo dramáticamente y la economía nacional estaba tambaleando. El crecimiento significativo de las importaciones contribuyó a una restricción de liquidez y altas tasas internas de interés, causando una grave recesión. Picos de desempleo condujeron a la agitación social y a disturbios en ciudades y regiones de todo el país. La división dentro de las filas Liberales se profundizó, mientras una élite nacional emergente representando intereses diferentes a los de los Liberales, desde terratenientes hasta empresarios, empezó a imponerse argumentando a favor de consolidar y volver a centralizar el poder.

La crisis económica creó el movimiento de Regeneración liderado por los Conservadores, elegido por primera vez en 1885 que permaneció ininterrumpidamente en el poder hasta 1930, y cuyo programa económico y administrativo fue implementado mediante la Constitución de 1886, la cual sobrevivió hasta 1991. Este período, al igual que el período Liberal que lo antecedió, se caracterizó por la exclusión de los adversarios políticos en el diálogo nacional y en la toma de decisiones. Sin embargo, a diferencia del período anterior, la Constitución de 1886 restringió los derechos y garantías individuales establecidos en las Leyes Fundamentales de 1853 y 1863. Se limitó la libertad de prensa, opositores del gobierno fueron encarcelados, y el sufragio, si bien en teoría estaba reservado a ciudadanos alfabetos con bienes económicos, en la práctica solamente era permitido para los miembros del partido gobernante. Entre 1885 y 1904, el partido Liberal eligió exactamente dos miembros de la Cámara de Representantes, y ninguno para el Senado. La Constitución de 1886:

- Re-centralizó el Estado remplazando las estructuras federales de 1853 por unidades subnacionales llamadas departamentos administradas centralmente, cuyos dirigentes eran nombrados por el Presidente de la República;
- Fortaleció enormemente la oficina del Presidente y el poder Ejecutivo, y centralizó las Fuerzas Armadas. Se dieron instrumentos legales al Estado para intervenir en la vida económica. El término "descentralización administrativa" se usó para describir un fuerte poder central, ejercido a través de las estructuras regionales del Estado;
- Restableció el poder de la Iglesia, llevando a la firma de un Concordato entre Colombia y la Santa Sede en 1887. Esto tendría un impacto significativo durante generaciones, sobre las políticas públicas y la política en general: el Concordato puso a la Iglesia (y no al Estado) a cargo de regular la natalidad, la educación, el matrimonio, la cultura y la muerte.

Este ambiente político desencadenó una segunda guerra civil (la Guerra de los Mil Días, 1899-1902), desacelerando enormemente el crecimiento económico y el ritmo de modernización del país en los albores del nuevo siglo. Si bien no hubo un claro ganador, la guerra fijó el precedente de lo que caracterizaría la vida política nacional de Colombia hasta bien avanzado el siglo XX: "la exclusión política como catalizador del conflicto armado" (LaRosa y Mejía, 2012, p. 125).

La Guerra de los Mil Días culminó con la secesión de Panamá. El 3 de noviembre de 1902, la élite panameña, reaccionando a un cada vez más profundo distanciamiento de su contraparte en Bogotá, declaró la independencia de su región. Percibiendo la secesión de Panamá como un indicador de la vulnerabilidad colombiana, tanto Conservadores como Liberales se centraron en la necesidad de llegar a compromisos bipartidistas. La pérdida de Panamá abrió paso así a una nueva era en el desarrollo de Colombia. Entre 1903 y 1946 el país se integró en los mercados mundiales, mientras se consolidaba la producción de café. Aparecieron nuevos actores políticos (particularmente sindicatos), dando lugar a una ampliación de los derechos políticos y sociales (Palacios y Safford, 2002). Desde 1930 hasta 1946, los derechos de los sindicatos y de los trabajadores recibieron mayor reconocimiento, lo que condujo a cambios significativos en la Constitución de 1886, y un mayor equilibrio en el reparto del poder entre las ramas ejecutiva y legislativa del estado.

Dicho esto, este tipo particular de presidencialismo centralizado sostuvo un entorno político en el que el "manejo del estado liderado por los partidos se convirtió en el factor, que contribuyó más directamente a la violencia crónica" (LaRosa y Mejía 2012, p. 85). Cada uno de los dos partidos veía la monopolización del control sobre las funciones del estado, como la forma más efectiva de manejar el gobierno. Por lo tanto, mantenerse en el poder significaba excluir al otro partido de la toma de decisiones nacionales, una tradición que ya cumplía un siglo. Si bien la guerra civil formal había desaparecido a mediados del siglo XX, la violencia política patrocinada por los partidos continuó caracterizando el sistema político colombiano hasta bien entrada la segunda mitad del siglo. Esta protagonizó todo el período de mediados de siglo, conocido como La Violencia. Y el modelo presidencialista centralizado sobrevivió al vaivén de los Liberales y Conservadores luchando por mantener el poder:

- El evento que desencadenó La Violencia fue el asesinato de un líder Liberal popular el 9 de abril de 1948 en Bogotá, junto con los violentos disturbios que se desataron, bajo la creencia ciudadana de que el acaudalado establecimiento conservador estaba impidiendo que el pueblo tuviese voz real en la política y en la sociedad. Este período de violencia política esporádica en Bogotá y en las regiones también se caracterizó, quizás lógicamente, por la desintegración de la unidad intra-partidista en ambos frentes.

- Si bien la Violencia define el período 1948-60, sus raíces se remontan a la década de 1930 y al surgimiento del conflicto agrario, como resultado de las políticas del gobierno central que favorecieron a los grandes terratenientes productores sobre el campesinado y los grupos indígenas (LaRosa y Mejía 2012). El alcance limitado de la clase política gobernante en Bogotá no pudo evitar los conflictos sociales y políticos en las regiones remotas del país. La Violencia demostró la enorme brecha entre la Colombia urbana y la rural, así como entre ricos y pobres.

De esta inestabilidad crónica surgió el Frente Nacional en 1958, un acuerdo político entre Liberales y Conservadores para implementar un plan de acción nacional para detener la violencia. El Frente Nacional duró hasta mediados de la década de 1970. Durante este período:

- La presidencia simplemente se alternaría entre ambos partidos. Este esquema también reflejaba un acuerdo institucional entre "las élites políticas y empresariales y la jerarquía de la Iglesia Católica para superar, mediante pasos escalonados, el autoritarismo y la violencia del período precedente" (Palacios 2006);
- Las relaciones entre el Estado y la élite empresarial se fortalecieron. La presidencia aumentó su poder mientras el poder legislativo perdió credibilidad;
- El Estado se convirtió en la fuente clave del clientelismo. En todo el país, todos los cargos en los tres poderes del Estado sencillamente serían repartidos entre los dos partidos.

Para mediados de la década de 1970, a pesar (o quizás debido a) la naturaleza centralizada de la autoridad política, todo el sistema político de Colombia se enfrentaba a una crisis de legitimidad. La denegación de la participación política a grupos ajenos a la ortodoxia liberal y conservadora, pavimentó el camino para que los grupos de izquierda buscaran relevancia política por la vía armada para alcanzar el poder al margen del sistema electoral. Esto a su vez condujo al surgimiento de milicias paramilitares armadas de derecha, para oponerse a los insurgentes. Esta crisis de legitimidad fue exacerbada por escándalos financieros y la aparición del tráfico de drogas. La dinámica política clientelista y corrupta del Frente Nacional, y el impacto de la revolución cubana sobre la consciencia de la izquierda en Bogotá y por todo el país, contribuyeron a la legitimación generalizada de los movimientos guerrilleros de izquierda, dos de los cuales, las FARC[2] y el ELN[3] aún existen hoy en día. El ELN fue creado a principios de la década de 1960 por un grupo de estudiantes universitarios, mientras que 1964 marcó el nacimiento de las FARC, un movimiento agrario rural nacido de la frustración frente a las fallidas luchas de las décadas de 1930 y 1940.

Para finales de la década de 1980, Colombia era un estado fallido. Los actores que ocupaban el escenario político nacional incluían narcotraficantes, grupos paramilitares, y funcionarios públicos corruptos (LaRosa y Mejía 2012). De hecho, el poder de los paramilitares estaba creciendo, con una agenda que iba más allá de controlar la actividad local. Los carteles de la droga estaban ganando poder político con curules en el Congreso y consolidando su influencia entre empresarios, políticos y funcionarios del gobierno (LaRosa y Mejía 2012).

El envión por reformas fundamentales y una mayor inclusión sociopolítica en Colombia fue impulsado por el movimiento estudiantil del país. En 1989, tres candidatos a la presidencia de la oposición fueron asesinados, incluido el candidato Liberal que probablemente habría ganado. Como resultado de esto, se incrementó dramáticamente la presión popular exigiendo reformas constitucionales. Los estudiantes se organizaron en un nuevo movimiento conocido como la Séptima Papeleta, llamado así porque hicieron campaña durante las elecciones para congreso al final de ese año y a favor de la elección de una Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva constitución. El apoyo a esta iniciativa sería expresado usando una "séptima" papeleta no oficial, que se adjuntaría a las seis papeletas para las elecciones parlamentarias y municipales a celebrarse a principios del siguiente año.

A pesar de que esa papeleta no tenía ningún peso legal, los estudiantes lograron obtener casi dos millones de votos a favor de la convocatoria de esta Asamblea Nacional Constituyente (LaRosa y Mejía, 2012). El resultado sirvió como un tajante indicador de descontento público con el régimen político. El resultado de la papeleta se había convertido en un plebiscito oficial: esto condujo a unas elecciones oficiales en diciembre de 1990 para designar a la Asamblea Constituyente (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2006).

El impulso por una nueva Constitución estaba enmarcado por tres elementos: la exacerbación del clientelismo y la fragmentación de la representación de los partidos; el deterioro del orden público debido a la violencia generada por la delincuencia común, los grupos armados ilegales, y el narcotráfico; y la estructura económica ahora opresiva de Colombia que había generado enormes disparidades en el ingreso y altos niveles de pobreza. Además de estudiantes, miembros de la academia y representantes de las élites empresariales y de las élites políticas tradicionales, esta Asamblea Constituyente elegida terminó incluyendo "indígenas, sindicalistas, ex guerrilleros, y representantes de los nuevos movimientos religiosos sociales" (Palacios, 2006). De ella surgió una nueva Constitución diseñada para "legitimar al estado a través de un sistema más participativo y descentralizado; más orientado hacia la justicia social; más transparente y menos corrupto" (Palacios y Safford, 2002).

1991: La ruptura de la dependencia del camino (histéresis) y la democratización del Presidencialismo Constitucional

Sería difícil exagerar la naturaleza trascendental de este punto de inflexión en la historia de Colombia. El cambio que produjo la promulgación de esta constitución sobre las élites políticas del país, causó que el país como un todo mirara hacia los patrones políticos de la toma de decisiones de su pasado, y de un plumazo adoptara instituciones democráticas pluralistas, liberalizara la economía nacional para garantizar la primacía de los mercados, y se dedicara a una descentralización significativa para darle voz a los ciudadanos de todas las regiones a fin de que todos pudiesen contribuir al desarrollo nacional. La Constitución Política de 1991 resultante, propuso un estado social basado en derechos garantizados y el Estado de Derecho:

- Enfatizó la participación de los sectores sociales que previamente habían sido marginados por el sistema bipartidista, junto con una dinámica renovada entre los tres poderes del Estado. Los excesos del presidencialismo centralizado fueron atemperados a través del fortalecimiento de las ramas legislativa y judicial. Se estimuló la creación de nuevos partidos políticos.
- La nueva Constitución se enfocó en abordar la para entonces endémica corrupción y el clientelismo, que caracterizaban las relaciones entre el sector público y la sociedad civil. Reconoció noventa y nueve derechos específicos e introdujo la importancia de proteger el medio ambiente. Se consagró el derecho de tutela contra decisiones administrativas y judiciales. Se facilitó el acceso para obtener la ciudadanía, y se identificó la ciudadanía como el criterio más importante para el derecho al voto, a ser elegido y a ocupar cargos públicos.
- La reforma transformó la configuración del territorio nacional de Colombia, convirtiendo grandes extensiones de tierra con baja densidad poblacional en departamentos. Se consagró el apoyo fiscal para la autonomía municipal y la descentralización. De hecho, la Constitución reconoció legalmente la diversidad étnica y cultural de la nación, con la creación de unidades territoriales indígenas bajo la Ley de Comunidades Afrocolombianas, que estableció una circunscripción electoral nacional para este grupo.

La Constitución de 1991 creó la Corte Constitucional con poderes de revisión judicial, para garantizar la compatibilidad de las políticas y de la legislación con la Constitución. En Colombia, esta institución juega un papel crucial dado que muchos asuntos de políticas han sido elevados al rango de ley constitucional, incluyendo los salarios del sector público, los tipos de interés hipotecarios, y las pensiones, entre otros. La Constitución de 1991 estableció derechos socioeconómicos y una serie de mecanismos e instituciones judiciales para darles efecto, incluidas, además de la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación (ver Capítulos 2 y 3), el derecho a la tutela, y el derecho a la acción popular.

De manera importante, la Constitución de 1991 redujo en términos relativos los poderes tradicionales del presidente. Antes de 1991, el presidente podía declarar estados de excepción, durante los cuales podía gobernar por medio de decretos ejecutivos y suspender leyes, que considerase incompatibles con la dirección de sus políticas para el país. La Constitución de 1991 regula y restringe el uso de estos estados de excepción por parte del presidente; le da al Congreso un papel más prominente en la expedición de leyes. Igualmente, estableció que los gobernadores de los departamentos serían elegidos por voto popular en lugar de ser nombrados por el presidente.[4] La Procuraduría General de la Nación es ahora una entidad autónoma, que ya no opera bajo la dirección del gobierno.

Si el Congreso y la Corte Constitucional son ahora básicos para determinar qué políticas se convierten en ley y si la legislación se ajusta a la Constitución, el poder y la independencia del presidente siguen siendo en todo caso considerables, dada su ventaja como iniciador, su influencia sobre miembros individuales del Congreso, y la tradición colombiana de elecciones presidenciales guiadas por la personalidad (Eslava y Meléndez, 2009). Los miembros del gabinete y los jefes de las agencias autónomas son designados por el Presidente, en su calidad de jefe del poder Ejecutivo. Y si bien la Constitución de 1991 se centra en generar un equilibrio de poder entre las Ramas, confirma el derecho del Ejecutivo para introducir legislación relacionada con la estructura de los ministerios, los salarios de los empleados públicos, el tipo de cambio, presupuesto, comercio exterior y aranceles, y deuda nacional, entre otras áreas (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2006).

La Constitución de 1991 señaló un cambio en el papel del Estado en la regulación de la actividad económica. El Estado abandonó su papel intervencionista como proveedor exclusivo de servicios, y abrió amplios sectores de la economía nacional a la participación del sector privado, aumentando así el consumo interno. Desde ese momento en adelante, el gobierno se centró en el diseño e implementación de políticas y regulaciones para enmarcar la actividad del sector privado, estableciendo un contexto regulatorio más predecible, coherente y transparente para estimular la actividad económica privada basada en el mercado.

La primera década tras la adopción de la Constitución de 1991 estuvo marcada por reformas iniciales centradas en darle efecto legislativo a su nuevo marco de gobernanza pública. En consecuencia, las primeras olas de reforma se centraron en fortalecer el papel de la rama Legislativa, y aclarar el papel del Presidente y de la rama Ejecutiva, introduciendo importantes reformas regulatorias y privatizando muchas áreas claves de la economía, empezando al mismo tiempo el proceso de racionalización del gobierno. En la primera década también se llevaron a cabo iniciativas para modernizar y ampliar el alcance en la prestación de los servicios públicos básicos a los colombianos, iniciativas iniciales para descentralizar la administración pública, fortaleciendo la toma democrática de decisiones en los niveles regionales y locales y dando capacidad de generación de ingresos a las autoridades subnacionales, y estableciendo esquemas institucionales de auditoría y control interno y externo dentro del gobierno central para combatir la corrupción.

La historia política de Colombia puede por tanto, enmarcar una evaluación de la agenda actual de reforma de la gobernanza del gobierno central, una agenda que ha sido articulada

y está siendo implementada contra el telón de fondo de un sistema presidencialista fuerte y centralizado, pero sin embargo totalmente democrático. Lo mismo puede decirse de la comprensión de las características geográficas y democráticas del país. La siguiente sección destaca los elementos claves de estas áreas que pueden ayudar a explicar las prioridades actuales del gobierno en la reforma de la gobernanza.

El impacto de la geografía y la demografía en la gobernanza de Colombia

La geografía y la demografía de Colombia también influyen en la agenda de reforma de la gobernanza del gobierno central, en su búsqueda por lograr sus objetivos de desarrollo para el país. Por ejemplo, la geografía de Colombia puede explicar por qué ha sido un gran desafío ejercer el control sobre todo el territorio del país, ya sea atendiendo el impacto de desastres naturales sobre los ciudadanos y las comunidades, o en la lucha contra la insurgencia y los carteles de la droga, y porqué la infraestructura de transporte es tan crítica tanto para garantizar este control actualmente, como para estimular el crecimiento en todas las regiones del país. De hecho, Colombia ocupa el primer lugar en la lista global de países, cuya geografía plantea los mayores desafíos para gobernar.[5]

Un espacio geográfico desconectado afecta al control territorial y a la prestación de los servicios

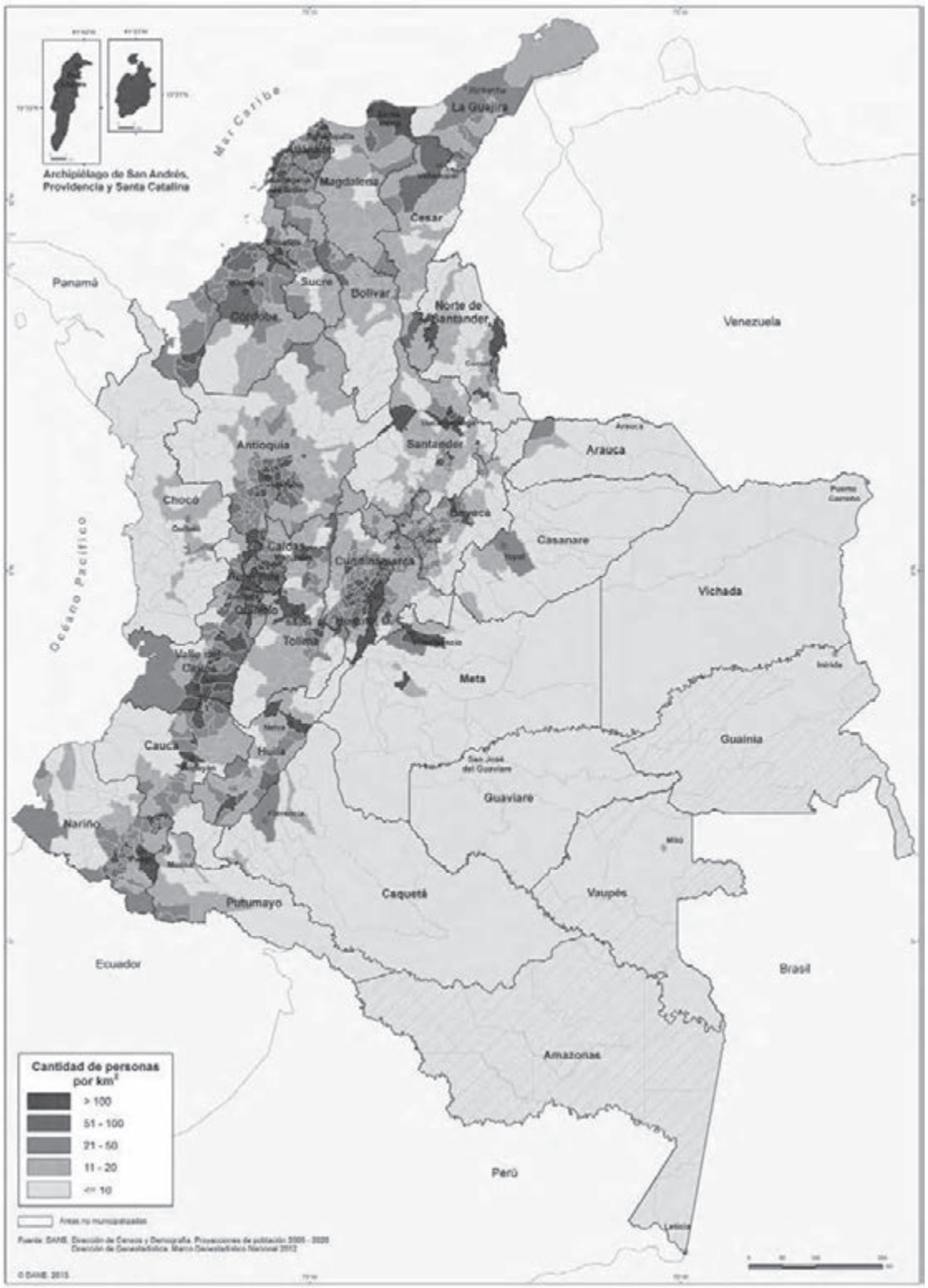
Colombia está ubicada en la parte noroccidental de Sur América y tiene costas tanto en el océano Atlántico (Caribe) como en el Pacífico. Ocupa el cuarto lugar en el mundo en términos de biodiversidad, y su clima va desde tropical hasta glaciar. Las cinco regiones de Colombia-Caribe (norte), Pacífica (oeste), Andina (centro), Amazónica (sur) y los Llanos Orientales (este) —son distintas y están desconectadas geográficamente unas de otras debido a las montañas y la selva. Cerca del 33% del territorio es montañoso debido a la cordillera de los Andes que atraviesa el país por el centro. El 67% restante está compuesto por valles, altiplanicies y llanuras bajas (Muñoz Cardona, *et al.*, 2007, p. 19). Esta topología restringe la conectividad dentro del país.

La población está distribuida desigualmente en Colombia, y existen amplias áreas del país con muy bajas densidades (Figura 1.1). Si bien esta geografía altamente diversa ha enriquecido al país desde la perspectiva medioambiental y de biodiversidad, ha jugado un papel clave en limitar la comunicación entre las poblaciones, y ha dificultado que el gobierno central llegue a ciertas regiones. Esta geografía define la agenda de infraestructura de transporte del gobierno, como lo ha hecho durante generaciones, y afecta sustancialmente a la calidad y cantidad de servicios públicos claves, incluyendo educación y atención de la salud, debido al alto coste de construir infraestructuras, tales como hospitales y escuelas en áreas remotas. Esta geografía también limita la capacidad del gobierno central para satisfacer las necesidades de las poblaciones locales afectadas por desastres naturales —terremotos o inundaciones— en áreas remotas sin acceso a la infraestructura de transporte.

La diversidad etno-cultural basada en ubicación resalta el esfuerzo en reducir las disparidades regionales

Las especificidades de la estructura regional de Colombia y la concentración etno-cultural de minorías en ciertas regiones del país —y la correlación de estos factores con la pobreza, desigualdad y las pronunciadas disparidades regionales—, explican en parte por qué el gobierno de Colombia ha definido como prioridad nacional en su lucha con la desigualdad,

Figura 1.1. **Densidad poblacional en Colombia**



Fuente: DANE 2013.

la necesidad de descentralizar la toma de decisiones, y dar voz en el diálogo nacional y en la toma de decisiones a los grupos minoritarios y a las regiones económicamente desfavorecidas.

En términos demográficos, Colombia es un país joven, pluricultural y multilingüe. El censo de 2011 reporta a Colombia con una población de más de 46 millones de habitantes. Un alto porcentaje de la población del país es menor de quince años (28.2%), comparada con el promedio de la OCDE de 18.4% (OCDE 2013). Colombia cuenta con 87 etnias indígenas, incluidos tres grupos diferenciados de afrocolombianos. El censo de 2005 reportó que los afrocolombianos representan cerca del 10.6% de la población total, y los indígenas alrededor del 3.4%. Se hablan 64 idiomas amerindios así como el bandé[6], el palenquero[7] y el romaní.[8]

Los pueblos indígenas están agrupados en más de ochenta etnias diferentes que viven en 754 reservas indígenas, concentradas en las partes suroriental y nororiental del país así como en los departamentos a lo largo de la costa Pacífica. Después de la independencia, algunas de las comunidades indígenas se dedicaron a la agricultura, se volvieron económicamente dependientes de pequeñas parcelas de tierra o se convirtieron en agricultores arrendatarios. El siglo XX estuvo marcado entonces por la lucha de los pueblos indígenas contra la pobreza rural y su movilización política, para defender sus tierras y tradiciones agrícolas. La expulsión de los pueblos indígenas de sus tierras en las regiones Andina y Caribe, exacerbada por proyectos agrícolas y de minería de gran escala, impulsó la migración de comunidades indígenas a regiones como las cuencas de los ríos Orinoco y Amazonas en el suroriente, las áreas de bosques tropicales del Pacífico, y los llanos orientales (LaRosa y Mejía 2012).

Colombia tiene la tercera población afrodescendiente más numerosa de las Américas después de los Estados Unidos y Brasil, un legado del comercio de esclavos de la colonia. Tras la abolición de la esclavitud por el Congreso en 1851, los esclavos liberados se asentaron en áreas mineras del Pacífico y en ciudades caribeñas a lo largo de la costa norte (ver Figura 1.1). Hoy en día, la población afrocolombiana está concentrada en los departamentos de Chocó, Valle y Cauca en la costa Pacífica, las islas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el océano Atlántico, y en Bolívar en el Caribe. En los últimos años, este grupo migró hacia los centros urbanos no solo como resultado del proceso general de urbanización del país, sino como consecuencia del desplazamiento forzado causado por la confrontación con la guerrilla y la expansión de los cultivos ilícitos en las regiones suroccidentales del país.

Colombia sigue fragmentada hoy en cuatro regiones pobladas: la costa Caribe, Antioquia, el Cauca, y la región Andina (ver Figura 1.1). Las diferencias etno-culturales continúan definiendo a los habitantes del país y su grado de apego a la cultura política y las instituciones del país. Esta fragmentación se remonta a los primeros días de la república. Se ve acentuada por la geografía del territorio nacional; también allanó el camino para fortalecer los regionalismos y las identidades regionales que fueron la fuente del conflicto interno tradicional.

La división urbano-rural tradicional ilustra una superposición etno-cultural…

En la primera mitad del siglo diecinueve, la mayoría de la población era rural, pero la urbanización empezó a acelerarse en la década de 1930. En ese momento ninguna ciudad colombiana tenía medio millón de habitantes. Para 1958, dos ciudades tenían más de dos millones de habitantes, y dos tenían más de un millón. El crecimiento de las ciudades creó nuevas jerarquías urbanas y nuevas oligarquías, debilitando al mismo tiempo los vínculos entre las clases gobernantes regionales y los notables de los pueblos más pequeños (Palacios, 2002). A medida que las ciudades se convertían en centros de poder, riqueza y cultura, las brechas en las condiciones de vida aumentaron dentro de ellas, así como entre las regiones, entre clases, y entre las ciudades y el campo. La consolidación del estado y del capitalismo en centros urbanos enriqueció enormemente a unas pocas personas y empobreció a muchas

otras. Sin embargo, se dio un incremento significativo en el tamaño de la clase media debido al desarrollo del sector de servicios y el trabajo asalariado, junto con la profesionalización de los trabajadores de cuello blanco.

Actualmente, la población urbana de Colombia está compuesta principalmente por mestizos (personas de raza mezclada) y blancos. Este genera una distancia política entre esta mayoría y las poblaciones indígenas y afrocolombianas (LaRosa y Mejía 2012). La lucha política por lograr mayor reconocimiento para los pueblos indígenas y afrocolombianos llegó a su cénit en la segunda mitad del siglo XX. Este proceso culminó en la codificación de derechos especiales para estos grupos en la Constitución de 1991. Esta codificación también ilustra la preocupación del actual gobierno en garantizar, que estos grupos sean tratados equitativamente por el estado, particularmente en términos de acceso a los servicios públicos.

… y resalta la desigualdad de género

Las mujeres sufren tasas de actividad más bajas y devengan salarios inferiores a los de los hombres, más notoriamente en las áreas urbanas. Si bien la tasa de participación femenina en el mercado laboral ha venido incrementándose —subiendo de 47.3% en 2002 a 51.4% en 2010—, sigue siendo inferior a la de los hombres, que se sitúa en el 74%; las mujeres ganan en promedio un 20% menos que los hombres por trabajos similares (Plan Nacional de Desarrollo 2010-14). Y es necesario mejorar los resultados en áreas tales como la violencia familiar aguda y persistente, la discriminación salarial, el reconocimiento del trabajo no remunerado y su contribución a la economía, el apoyo para las madres solteras cabeza de familia, y así sucesivamente. Por ejemplo:

- Hombres y mujeres se han visto similarmente afectados por el desplazamiento forzado causado por el conflicto. Sin embargo, desde 2005, las mujeres han venido experimentando tasas de expulsión más altas.[9]
- Aunque la representación de las mujeres en el Congreso ha venido creciendo, solamente alcanza un promedio del 15.8%. Si bien esta cifra es cercana al promedio de las mujeres que ocupan cargos de elección popular en Colombia, sigue estando por debajo del promedio de la OCDE del 24.4%. A nivel regional, para el período 2008-11, las cifras indican que la participación femenina en las gobernaciones fue el 3.1%, en las alcaldías el 9.5%, en las asambleas departamentales el 18.2%, y el 14.5% en los concejos municipales.

El actual Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Colombia (ver capítulos restantes) hace énfasis en la importancia de la igualdad de género, como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo del gobierno dirigidas a reducir la pobreza, las disparidades regionales y a generar igualdad de oportunidades para la población como un todo, independientemente de dónde vivan. En esta conexión, el gobierno aprobó en marzo de 2013 su *Política Pública Nacional de Equidad de Género* y su *Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia*, y estableció un Consejo de Género de Política Económica y Social (CONPES de Género), para coordinar los esfuerzos de programación entre diferentes entidades del gobierno central y ministerios, en áreas como el acceso de la mujer a ingresos, justicia y educación superior. Este compromete una inversión de casi dos millones de dólares para mejorar las vidas de las mujeres colombianas. El gobierno también se está centrando en el establecimiento de tolerancia cero frente a la violencia contra la mujer.

Además de los factores históricos, geográficos y demográficos que influyen en la gobernanza de Colombia, desafíos económicos claves afectan tanto el alcance como la implementación de la actual agenda de reforma de la gobernanza del gobierno. La siguiente sección presenta estos desafíos como factores contextuales que influyen en esta agenda.

Desafíos macroeconómicos: pobreza, desigualdad, baja productividad, disparidades regionales

La Evaluación Económica de Colombia de la OCDE (OCDE, 2013) puso de manifiesto que la economía colombiana pudo sobrellevar la crisis económica global de buena manera:

- Tras una fuerte desaceleración en 2009, la producción se recuperó rápidamente y alcanzó una tasa de crecimiento del 5.9% en 2011, a pesar de las graves inundaciones de finales de 2010 y la pérdida del mercado de exportaciones a Venezuela, como resultado de una serie de disputas entre los dos países.
- El crecimiento fue sostenido por el floreciente sector minero, con un elevado crecimiento de las exportaciones de productos básicos y de la inversión por cuenta de las fuertes alzas en los precios de los productos básicos. El sector minero creció más del 14% en términos reales en 2011.
- Los sectores no transables también han estado boyantes, particularmente el transporte, los servicios financieros y la construcción. En contraste, la manufactura y la agricultura se han rezagado, apuntando hacia una economía de tres velocidades, con la minería mostrando el mayor crecimiento, los bienes no transables manteniéndose relativamente bien, y los sectores transables no mineros con dificultades.[10]
- La inflación ha sido disminuida dentro del rango objetivo oficial de 2-4% desde mediados de 2009 y, ubicada en el 3.1% en septiembre de 2012, estando muy cerca del objetivo a largo plazo del banco central del 3%. La inflación básica (excluyendo los precios de los bienes y servicios más volátiles), ubicada en el 3.7% en septiembre de 2012, se sitúa ahora por encima de la tasa de referencia (Tabla 1.1).
- El empleo total creció casi un 15% entre 2009 y 2012, impulsado por el crecimiento económico sostenido. Se crearon más de 2.5 millones de empleos, en particular en servicios (comercio al por menor, hoteles y restaurantes y servicios financieros, seguros y finca raíz). Esto también se refleja en la pronunciada reducción de la tasa de desempleo que pasó de aproximadamente 15% en 2001 a aproximadamente 10% en 2012.
- Por el lado de la demanda, el consumo y la inversión privada contribuyeron fuertemente al crecimiento entre 2010 y la primera mitad de 2012. La reducción de la tasa de desempleo ha impulsado la confianza de los hogares, lo que, combinado con tasas de interés real históricamente bajas y un fuerte crecimiento del crédito, ha sostenido el consumo privado.

Si bien el crecimiento económico se ha desacelerado un poco, las proyecciones a corto plazo siguen siendo positivas: en 2012 la tasa de crecimiento del PIB fue del 4%, una cifra sustancial considerando la dinámica de la economía regional e internacional (Ministerio de Hacienda, Colombia, 2013). La demanda interna debe seguir próspera (Tabla 1.1). A pesar de que la inversión minera se ha debilitado recientemente tras la caída de los precios de los productos básicos, los grandes proyectos públicos de construcción deben mantener la inercia. En particular, el gobierno planea invertir en infraestructura vial, ferroviaria y portuaria, continuar la reconstrucción causada por los daños de las inundaciones de 2010, y construir viviendas para familias vulnerables. El consumo continuará beneficiándose por las bajas tasas de interés real, la generación de empleo y la confianza de los hogares. La actividad también se verá impulsada por el tratado de libre comercio con el principal socio comercial de Colombia, los Estados Unidos, que entró en vigor en mayo de 2012. El lanzamiento del Proceso de Paz también puede impulsar la confianza de consumidores e inversionistas en el mediano plazo.

La Evaluación Económica de la OCDE concluyó que la economía colombiana afronta tres desafíos en el mediano plazo. Primero, reducir la pobreza y la pronunciada desigualdad; segundo, aumentar el crecimiento de la productividad; y tercero, cosechar los beneficios del

boom de los productos básicos prestándole atención al mismo tiempo a los riesgos a mediano plazo causados por factores externos:

- Secciones importantes de mano de obra siguen subutilizadas y el sector informal de la economía es considerable. El sistema educativo no tiene un buen desempeño formando capital humano y promoviendo la movilidad social, lo que podría reducir la desigualdad de ingresos.
- La infraestructura y otros elementos de la productividad total de los factores necesitan ser mejorados para elevar la calidad de vida, reducir los costes empresariales y expandir mercados, incrementando así el crecimiento de la productividad.
- Es considerablemente positivo el boom o la gran cantidad de recursos naturales existentes que durará algunos años; sin embargo, plantea desafíos en materia de políticas sociales, económicas y ambientales. El boom ha estimulado la inversión extranjera, el crecimiento económico y las rentas gubernamentales. No obstante, los crecientes términos de intercambio y el ingreso de flujos de capital relacionados han contribuido a una fuerte apreciación de la tasa de cambio, menoscabando la competitividad de otros sectores. Además, las actividades mineras generan presiones sobre el medio ambiente, siendo a menudo altamente intensivas en capital, no creando muchos empleos, y por ende pudiendo afectar a la distribución del ingreso.[11]

Tabla 1.1. **Proyecciones a corto plazo para Colombia (indicadores principales)**

	2010	2011	2012	2013
PIB	4.00	6.60	4.00	2.80[a]
Consumo final	5.12	5.41	4.81	3.46[a]
Formación bruta de capital fijo	7.70	18.18	5.83	3.9[a]
Índice de precios al consumidor	3.17	3.73	2.44	2.16[c]
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-3.10	-2.80	-3.10	-3.30[a]
Tasa de desempleo (promedio, %)	11.78	10.83	10.37	10.73[b]

Notas: a. Primer trimestre.

b. Promedio hasta mayo.

c. Anual, a mayo.

Fuente: Banco de la República, DANE, Banco Mundial. Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en datos del Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE) y datos del Banco de la República de Colombia y el Banco Mundial.

Para garantizar un crecimiento equilibrado, será crucial incrementar la capacidad de la economía para ajustarse a los términos de intercambio más elevados. Esto requerirá de una economía más incluyente, donde la gente pueda beneficiarse del boom de los productos básicos. Los desafíos macroeconómicos claves de pobreza, desigualdad, productividad menos desarrollada y disparidades regionales persistentes, así como el impacto a mediano plazo de los riesgos externos sobre el desempeño económico de Colombia, se comentan en las siguientes secciones.

Pobreza y desigualdad de ingresos

Colombia es un país de ingresos medios-altos; sin embargo, su ingreso per cápita está un 70% por debajo del promedio de la OCDE y por debajo del de muchos países emergentes, tales

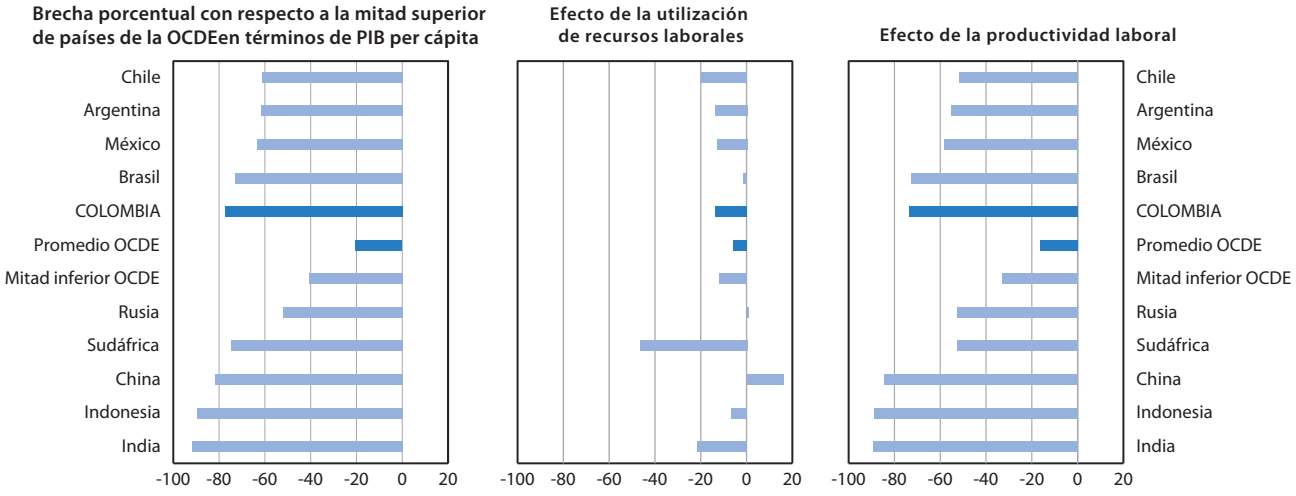
como Brasil, Rusia y Sudáfrica. La Evaluación Económica de la OCDE concluyó que la baja productividad laboral explica la mayor parte de esta brecha (Figura 1.2). En particular, la baja productividad laboral está conectada con la economía informal. La productividad del amplio sector informal es particularmente baja, y por lo tanto llevar esta actividad al sector formal es clave para elevar la productividad total. En consecuencia, para aumentar la productividad será necesario reducir la informalidad a través del mercado laboral y de productos. Así, mediante reformas que reduzcan los costes asociados con el empleo formal y creen un mercado laboral más flexible, aumentando la cantidad y calidad de la educación, desarrollando infraestructura de transporte y mejorando el acceso a la financiación, mientras se avanza en la mejora de la seguridad en todo el país y en la reducción de la corrupción. Estas intervenciones requerirán de instituciones de gobernanza fuertes, capaces de crear paquetes de políticas integradas y de liderar la coordinación efectiva en su implementación.

Colombia sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad del mundo (Figura 1.2). El país ha reducido exitosamente la pobreza absoluta desde mediados de la década del 2000, sin embargo la desigualdad de ingresos sigue siendo uno de los desafíos nacionales claves, y la redistribución del ingreso basada en el sistema de impuestos y transferencias es muy reducida. Dicho esto, recientes reformas tributarias están dirigidas a mejorar la distribución del ingreso, construyendo sobre el progreso que ya se ha logrado:

- Colombia se ha convertido en uno de los países latinoamericanos que ha logrado la más significativa reducción de la pobreza. Desde 2012, el gobierno ha logrado un avance tal que Colombia ya no forma parte del grupo de países con las peores disparidades de la región (antes de 2012, Colombia estaba ubicada como el tercer país de la región con más desigualdades). En 2012, los ingresos del 20% inferior de la población crecieron un 13.2%, mientras que los del 20% superior crecieron un 2.3%.
- Desde 2010, 1.7 millones de colombianos han salido de la pobreza, incluidas más de 700,000 personas que han superado la pobreza extrema. La pobreza extrema se ha reducido en dos puntos entre 2011 y 2012. El coeficiente Gini de Colombia disminuyó en 2.1 puntos entre 2011 y 2012; el país ocupa el segundo puesto en la región en la mejora de su distribución del ingreso después de Ecuador.
- Con la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el gobierno de Colombia creó el Índice de Pobreza Multidimensional, el cual integra indicadores de condiciones de educación, niñez y juventud con aquellos asociados con el acceso al trabajo y al empleo, a la atención de la salud, a la vivienda y a otros servicios públicos. Este índice compuesto señaló una reducción de 3.5 puntos en la pobreza entre 2011 y 2012. De acuerdo con este Índice, durante estos dos años 1.27 millones de personas han superado la pobreza multidimensional. Estos resultados se lograron gracias al crecimiento del ingreso, la reducción del desempleo y el traslado de trabajadores a esquemas laborales más formales (entre 2010 y 2012 se crearon más de 2 millones de empleos).

La Evaluación Económica 2013 de la OCDE concluyó que en Colombia la desigualdad de ingresos impulsada por el mercado laboral es grande, y en ella juega un papel el alto desempleo. A pesar de la constante caída desde principios de la década del 2000, la tasa de desempleo del 10.8% en 2011 estaba muy por encima del promedio de la OCDE. La mayoría de quienes trabajan están empleados en actividades informales y de baja productividad, y una tercera parte de los empleados declaran estar subempleados. Las mujeres y los jóvenes están particularmente expuestos al riesgo de desempleo, y la mayoría de los trabajadores del sector informal están poco cualificados. Más aún, la dispersión salarial entre los trabajadores es muy amplia, reflejando una alta prima por cuenta de la educación y las habilidades. Y muchos de los empleados (cerca de un tercio en 2012) también reportaron estar subempleados. Además,

Figura 1.2. **Fuentes de las diferencias en el ingreso real en Colombia 2008-10**



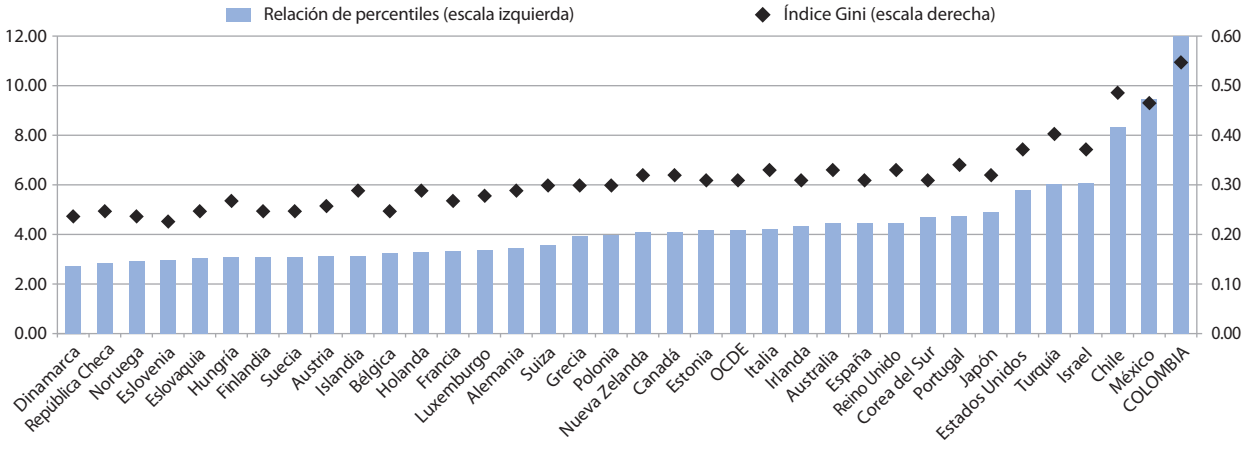
Fuente: OCDE (2013), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/growth-2013-en, y datos suministrados por el Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE).

entre quienes están trabajando, muchos están empleados en el sector informal, desempeñando a menudo trabajos de baja productividad y beneficiándose muy poco de la protección social. Por lo tanto, ellos pueden tener alto riesgo de pobreza cuando pierdan su empleo o cuando envejezcan.

Los costes laborales son altos en el sector formal, lo que lleva a las personas con baja productividad al sector informal o al desempleo. Colombia tiene uno de los salarios mínimos más altos de la región en relación con el salario promedio en el mundo. La proporción salario mínimo / salario promedio supera el 70%; siendo el promedio de la OCDE de aproximadamente 40%.[12] Dado que las diferencias regionales en materia de ingresos son altas, el salario mínimo nacional uniforme está en o por encima de los ingresos medios fuera de la capital. Esto

Figura 1.3. **La brecha entre ricos y pobres es pronunciada**

Ingreso disponible ajustado de los hogares: brecha entre los percentiles 10 y 90 e índice Gini a finales de la década del 2000



Note: Los datos de Francia e Irlanda se refieren a mediados y no a finales de la década del 2000. Los datos de Colombia son de 2012.

Fuente: Distribución del Ingreso y Pobreza en la OCDE, Estadísticas de Gasto Social de la OCDE (base de datos), DANE (Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia) para Colombia.

probablemente ha contribuido a la alta informalidad en las regiones más pobres. Los reajustes anuales del salario mínimo son fijados por la Constitución incorporando la inflación del año anterior, *más* mejoras por productividad. Los reajustes del salario mínimo han sido usados en ocasiones como un instrumento político, con incrementos muy grandes en términos reales en algunos años preelectorales. Como resultado de ello, el salario mínimo ha aumentado en términos reales cerca del 20% desde fines de la década de 1990.

El crecimiento económico ha ayudado a lograr una disminución considerable de la pobreza absoluta, medida ya sea en términos monetarios o más amplios (ver Recuadro 1.1). Sin embargo, las caídas en la desigualdad del ingreso disponible y pobreza relativa han sido más modestas. Las desigualdades de ingresos y la pobreza, medidas ambas en términos relativos y absolutos, siguen siendo extremadamente altas según los estándares de la OCDE. Reducirlas es una de las prioridades del gobierno.

Recuadro 1.1. **Pobreza: medidas, incidencia y desarrollos recientes**

La reducción de la pobreza es uno de los tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 "Prosperidad para Todos" del actual gobierno. Para monitorear la pobreza, evaluar políticas públicas y valorar el progreso en pos de las Metas de Desarrollo del Milenio, el gobierno ha desarrollado medidas en este ámbito. Los indicadores de pobreza monetaria y de pobreza multidimensional son los más importantes.

Medidas alternativas contra la pobreza en países de la OCDE y en Colombia

- Los méritos relativos de las medidas alternativas contra la pobreza han sido debatidos durante los últimos cincuenta años. La pobreza puede medirse en términos absolutos —una línea de corte de ingresos por debajo de la cual las personas no pueden costearse un grupo predefinido de bienes básicos— o en términos relativos —con la línea de pobreza relativa definida como un porcentaje (generalmente 50% o 60%) del ingreso medio. Además, Sen (1983) argumenta que el enfoque correcto para evaluar el estándar de vida es centrarse no en los productos o servicios básicos, sino en las capacidades o funcionamientos. En los países de la OCDE ha emergido lentamente un consenso favoreciendo el uso de las medidas de pobreza relativa, con los Estados Unidos como excepción notable (Pisu, 2012). En Colombia, el gobierno ha desarrollado varias medidas de pobreza que ayudan a entender y abordar la pobreza, centradas en la pobreza absoluta y en la privación multidimensional, que se acerca al enfoque de Sen.

Esfuerzos recientes para una mejor medición de la pobreza en Colombia

- En 2011, Colombia adoptó una nueva metodología para medir la *pobreza monetaria*. Recientemente, se han publicado nuevas estadísticas estableciendo las líneas de pobreza y pobreza extrema. Un individuo es considerado "pobre" si él/ella carece del ingreso requerido para cubrir las necesidades de la cesta familiar de alimentos básicos y otras necesidades (por ejemplo gastos de atención de la salud, educación, vestuario, etc.), y como "extremadamente pobre" si él/ella carece de los ingresos para consumir un número mínimo de calorías. El método es así: primero, se calcula el gasto per cápita actual, ajustado por un deflactor espacial de precios para contemplar las diferencias regionales en el coste de la cesta familiar.
- Luego se ordenan los hogares según esta medida, y se aplica un método iterativo para seleccionar la población de referencia (percentiles 30 a 59). Esto define la cesta familiar de consumo básico. La línea de pobreza extrema se obtiene siguiendo un ajuste normativo a las necesidades mínimas de calorías. La incidencia de la pobreza se calcula usando una metodología desarrollada por la CEPAL, para todos los países latinoamericanos para realzar la posibilidad de comparar las medidas de pobreza de toda la región.

Recuadro 1.1. **Pobreza: medidas, incidencia y desarrollos recientes** *(continuación)*

Esta nueva metodología ofrece una medida actualizada y más precisa, que permite una mejor comparación con las mediciones de otros países latinoamericanos. Sus ventajas incluyen la actualización continua de hábitos de consumo y el uso de una mejor medida del ingreso. En Colombia, las estadísticas oficiales muestran que la pobreza absoluta cayó pronunciadamente del 49% en 2002 al 34% en 2011. La pobreza extrema también ha disminuido, cayendo del 18% al 11% durante el mismo período. A pesar de estas notables mejoras, la pobreza rural sigue siendo más del doble que la urbana. El gobierno busca reducir la tasa de pobreza al 32% y la tasa de pobreza extrema al 9.5% para 2014. Sin embargo, el ingreso solo da una medida parcial de la pobreza y del bienestar individual (Stiglitz *et al.*, 2009). En un esfuerzo por ir más allá del ingreso, el gobierno de Colombia adoptó el *indicador multidimensional de pobreza de Oxford* en 2011. Las siguientes 5 dimensiones y 15 variables son cubiertas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP): *i)* antecedentes educativos de los hogares (por ejemplo, nivel educativo completado, analfabetismo); *ii)* características infantiles y juveniles (por ejemplo, asistencia escolar, repetición, acceso a servicios para la temprana infancia, trabajo infantil); *iii)* empleo (por ejemplo, desempleo de largo plazo, trabajo formal); *iv)* salud (por ejemplo, seguros de salud, acceso a servicios de atención de la salud condicionados a la necesidad); y *v)* acceso a servicios públicos y condición de la vivienda (por ejemplo, acceso a agua tratada, alcantarillado, calidad de los pisos y muros exteriores, y hacinamiento). Una persona es considerada pobre si está privada de al menos 33% de estas variables, teniendo en cuenta sus pesos relativos. El indicador retrata la incidencia, intensidad, gravedad y naturaleza de la privación. Esta clasificación de pobreza se redujo del 60% en 1997 al 29% en 2011, principalmente gracias a una más amplia cobertura de la atención de la salud, mayor asistencia escolar entre las edades de 6 y 16 años, mejor acceso a servicios para la temprana infancia, y un menor desempleo a largo plazo. La brecha urbana/rural es mayor para el enfoque multidimensional que para el de ingreso, reflejando en parte la carencia crítica de infraestructura (particularmente el servicio de acueducto y alcantarillado), bajos logros educativos y la prevalencia del empleo informal en las áreas rurales. En 2011, 300 000 personas salieron de la pobreza multidimensional y el gobierno busca reducir la incidencia de la pobreza aún más, pasando del 29% al 22.5% para 2014.

La violencia política ha contribuido a la pobreza

La violencia política, tanto de la guerrilla (especialmente de las FARC) como de los grupos paramilitares, ha contribuido a la pobreza, especialmente en áreas rurales. El riesgo persistente de expropiación ha reducido las actividades de inversión y por lo tanto ha atrapado a los hogares rurales en actividades de baja productividad y en la pobreza. La violencia política también ha llevado a un desplazamiento masivo de personas —3.7 millones (8% de la población total) durante el período 1997-2011 (*Acción Social*, 2012). Estas personas, en su mayoría campesinos, han perdido sus tierras y sus ingresos— las pérdidas de activos representaron el 3% del PIB (Ibáñez y Velásquez, 2009).

Forzados a trasladarse a las grandes ciudades, las personas desplazadas se enfrentan a grandes dificultades para conseguir empleo, dado que su preparación y nivel educativo no se ajustan a la demanda de mano de obra de las áreas urbanas (Ibáñez y Moya, 2009a y 2009b). La gran mayoría de personas desplazadas sufre, por lo tanto, de pobreza (Fernández *et al.*, 2011). En 2008, el 98% de ellas vivían por debajo de la línea de pobreza y el 74% por debajo de la línea de pobreza extrema (Garay, 2008). A pesar de que durante mucho tiempo las políticas dirigidas a la población desplazada han sido escasas, el gobierno está brindando apoyo creciente a través de transferencias de dinero dirigidas y de apoyo en especie (en particular educación y salud). La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 es un hito en este frente, pero tendrá un alto coste fiscal (54 mil millones de pesos colombianos durante el período 2012-21; o el 8.9% del PIB de 2011).

El analfabetismo sigue siendo alto a pesar del gasto en educación y capacitación

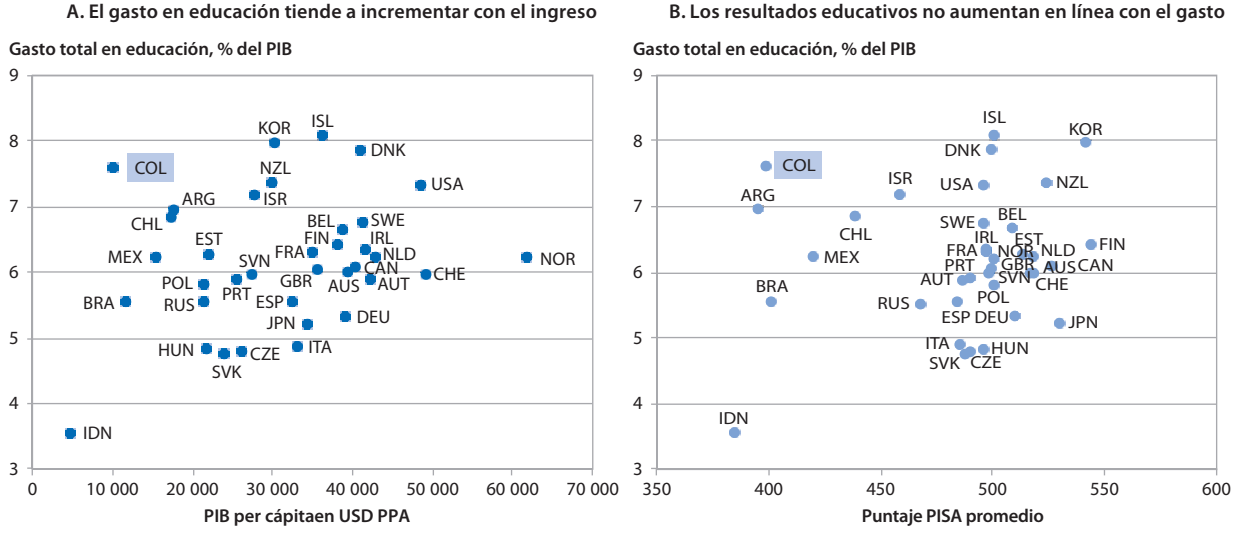
El analfabetismo es un factor clave de la desigualdad en Colombia. El acceso universal a la educación secundaria sigue siendo un desafío clave en Colombia. El bajo alfabetismo y una mala educación reducen la movilidad social, y son factores que contribuyen a la pobreza y a la desigualdad. En Colombia, la tasa de desempleo de quienes tienen educación secundaria es menor que la de quienes no la tienen (14.2% y 5.8% en 2011, respectivamente); y aquellos con poca o ninguna educación están empleados predominantemente en el sector informal (OCDE, 2013).

La cobertura, calidad y relevancia de la educación terciaria podría ser mejorada. La tasa bruta de matrículas es baja (39% en 2011), la tasa de deserción escolar está por encima del 40% y la calidad en general es pobre, particularmente para programas técnicos. Colombia está por debajo de otros países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Chile y México, en la clasificación de las mejores universidades del mundo. Además, las instituciones terciarias colaboran poco con las empresas en el diseño de currículum y en el establecimiento de competencias básicas, limitando la relevancia de las habilidades desarrolladas por sus programas para hacer frente a las necesidades del mercado laboral.

Colombia ha hecho esfuerzos significativos para abordar estos temas. El gobierno de Colombia se está focalizando en aumentar el gasto público en educación. Como resultado de ello, de 1985 a hoy, las matrículas netas en escuelas primarias han aumentado más del 25%, llegando al 97% de los niños colombianos; la tasa de supervivencia hasta el 5° grado ha crecido del 67% al 88%, y las matrículas brutas en la escuela secundaria han subido del 73 al 91% (UNESCO, n.d.).

El gasto privado y público total en educación como proporción del PIB, ubicado en el 7.6% en 2011, es más alto que el promedio de la OCDE (6.2%) y que en la mayoría de las economías emergentes (Figura 1.4). Sin embargo, los resultados educativos siguen siendo pobres. Las puntuaciones PISA están muy por debajo del promedio de la OCDE; la tasa de desempleo de quienes tienen educación secundaria es mayor que la de quienes no la tienen (14.2% y 5.8% en 2011, respectivamente); y aquellos con poca o ninguna educación están

Figura 1.4. **Colombia gasta más en educación pero obtiene menos resultados que muchos otros países**



Fuentes: OCDE (2011a), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, Vol. 1, OECD Publishing, París; OCDE (2012), *Education at a glance-OECD Indicators*, OECD Publishing, París; Banco Mundial (2013), Base de datos, *http://data.worldbank.org*.

empleados predominantemente en el sector informal. El fracaso educativo impone elevados costes a la sociedad: limita la capacidad de crecimiento e innovación de la economía, perjudica la movilidad social, y refuerza la desigualdad de ingresos.

Productividad rezagada y disparidades regionales

La baja productividad limita las tasas de crecimiento de Colombia

El nivel de ingreso de Colombia es alrededor de un tercio del promedio de la OCDE, principalmente debido a diferencias en la productividad laboral. A pesar de crecer durante la última década a una tasa que duplica la del OCDE, el PIB per cápita sigue estando un 80% por debajo del de la mitad superior de los países de la OCDE. Esto constituye la mayor brecha entre las cinco economías más grandes de América Latina (las otras son Argentina, Brasil, Chile y México). Todos los sectores económicos muestran una baja productividad laboral en comparación con la de los países de la OCDE, y los sectores menos productivos, incluidos agricultura y comercio al por menor, son los que generan más empleo (DNP, 2011). También hay una brecha del 14% en la utilización de fuerza laboral, en gran medida debido a la alta tasa de desempleo.

La tasa de crecimiento de la productividad de las últimas dos décadas, también ha sido de las más bajas de los países de América Latina y de la OCDE (Agosin *et al.*, 2009), y la explicación de este débil crecimiento tiene amplias bases: en que el crecimiento promedio anual de la productividad laboral de siete de los nueve sectores, fue inferior al de los países latinoamericanos y al de los de la OCDE.

Los bajos niveles de productividad y las bajas tasas de crecimiento de la productividad en Colombia se pueden explicar por una serie de factores estructurales. Un desglose de la brecha en la producción por trabajador con respecto a los Estados Unidos muestra que puede ser explicada (Daude, 2012) por diferencias en capital humano, capital físico y productividad total de los factores (PTF):

- A pesar de las grandes mejoras en la cobertura educativa, los años de escolarización y el desempeño estudiantil representan el 22% y el 15% respectivamente de la brecha en la productividad laboral. Más aún, el 45% de las empresas manifiestan que la mano de obra no preparada adecuadamente en el sistema educativo, es un obstáculo importante para su crecimiento (OCDE, 2012a).
- La inversión en capital físico ha sido históricamente baja en comparación con los países desarrollados, hasta el punto de que el suministro inadecuado de infraestructura es considerado actualmente como el segundo factor más problemático para hacer negocios e invertir en Colombia (WEF, 2012). La mayor brecha está en la cantidad y calidad de la infraestructura de transporte. Más aún, una serie de factores han contribuido a tasas de inversión global bajas durante las últimas décadas, lo que se ha traducido en baja productividad. Entre las más importantes se incluyen el lento y costoso acceso a la financiación, la inseguridad y una sustancial informalidad laboral y empresarial (Meléndez y Harker, 2009; DNP, 2011; Banco Mundial, 2010). La inversión en investigación y desarrollo ha sido particularmente baja. Dicho esto, como consecuencia de la reciente reforma del sistema de regalías, el 10% de las regalías de las industrias extractivas van a financiar proyectos de inversión en innovación y desarrollo. En 2012 estas inversiones llegaron a cerca de 500 millones de dólares.
- La decreciente productividad total de los factores (PTF) ha sido el principal motivo para el lento crecimiento de la productividad. Un desglose a largo plazo del crecimiento del PIB por trabajador en Colombia, muestra que el lento crecimiento desde la década

de 1980 se debe en gran medida a una PTF en deterioro, más que a una desaceleración en la acumulación de capital físico y humano. El decepcionante desempeño de la PTF puede atribuirse a incrementos en el crimen y en las tasas de inseguridad (Cárdenas, 2007), así como a la baja innovación, el no suministro apropiado de bienes públicos (por ejemplo, infraestructura) y otros factores, incluidos la corrupción y el acceso insuficiente a la financiación (DNP, 2011). Estos factores aminoran y anulan el efecto positivo de las reformas de principios de la década de 1990 sobre la productividad, incluido el efecto de reasignación de una menor barrera al comercio (Steiner *et al.*, 2009). Dicho esto, la mejora en la situación de seguridad en la década del 2000 contribuyó a una recuperación de la PTF y significó un estímulo para el incremento de la inversión.

Las agudas disparidades regionales exacerban los efectos de la baja productividad

Además, las diferencias en los niveles de ingreso per cápita entre las regiones son significativas en comparación con las diferencias regionales entre las economías de la OCDE. De hecho, en Colombia la desigualdad puede ser aún mayor entre municipios. Por ejemplo, el índice Gini del PIB per cápita promedio entre los municipios de Cundinamarca, el departamento que incluye a Bogotá y uno de los más ricos de Colombia, es cercano a 0.5. Una reducción en la brecha de pobreza entre las regiones más pobres y más ricas puede ayudar a abordar algunos de los factores subyacentes, que han mantenido a esas regiones en conflicto civil y violencia, permitiendo que el país crezca sostenibleme nte.

En este sentido, la reciente Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del gobierno, que busca devolver a las áreas rurales a las personas desplazadas por la violencia, puede contribuir a reducir la presión sobre las grandes ciudades con oportunidades de empleo insuficientes y alta congestión, y a generar oportunidades de desarrollo en otras áreas. Esta ley busca establecer herramientas individuales y colectivas judiciales, administrativas, sociales y económicas, para beneficiar a las víctimas, de manera que reciban atención y reparación siendo un medio para contribuir a la reconciliación.

La brecha en el PIB per cápita de la mayoría de las regiones se debe a una baja productividad laboral. Esta dispersión entre los departamentos de Colombia ha permanecido esencialmente igual durante la última década, siendo la excepción principal los departamentos que producen productos básicos, donde sectores de productos básicos altamente competitivos han surgido pero han generado poco empleo. Además, las regiones con bajos niveles de productividad sufren los mismos cuellos de botella, que explican el desfase de Colombia con respecto a los países de la OCDE.

Finalmente, la calidad de la infraestructura de transporte difiere en gran medida entre las regiones. Las grandes diferencias regionales en la calidad de las vías, significa que hay oportunidades significativas para elevar la competitividad, simplemente mediante la rehabilitación y el mantenimiento de las carreteras existentes en las regiones de bajo crecimiento. Un mejor acceso a la infraestructura de transporte en áreas conectadas deficientemente, puede promover el comercio y el turismo nacional e internacional (CEER, 2007; Ramírez and Parra-Peña, 2010).

Riesgo creciente de deterioro del equilibrio fiscal

La estabilidad fiscal es tanto una prioridad como un desafío para el gobierno de Colombia. La evidencia sugiere que la política fiscal de Colombia, si bien recientemente ha mejorado significativamente en gran medida debido a la adopción de su Regla Fiscal (cuyo estándar

puede ser considerado una buena práctica de la OCDE, ver Capítulo 3), ha sido en el mejor de los casos neutral o incluso ligeramente expansiva. Según cálculos del FMI, el equilibrio fiscal estructural de Colombia se deterioró en 2011 en cerca del 0.5% del PIB. Los datos existentes sobre el gobierno central y el sector público no financiero sugieren, que el boom de productos básicos y el ciclo de negocios han incrementado los ingresos tributarios:

- Las rentas del gobierno central aumentaron al 15.3% del PIB en 2011, un incremento frente al 13.8% en 2010. Alrededor de la mitad de este incremento refleja el aumento en ingresos tributarios y dividendos pagados por la empresa petrolera estatal (Ecopetrol).
- La reforma tributaria de 2010, que buscaba mejorar el cumplimiento tributario y completar ciertos vacíos tributarios, y aumentar temporalmente el impuesto al patrimonio para financiar las consecuencias de los daños por inundaciones, ha generado una reducción del déficit público.
- En términos globales, el déficit del sector público no financiero bajó del 3.1% del PIB en 2010 al 1.8% del PIB en 2011, a pesar de que el gasto público de emergencia representó cerca del 0.5% del PIB tras los daños por las inundaciones de finales de 2010.

Prácticas prudentes en la gestión de la deuda pública han reducido los riesgos de cambio y de tasas de interés a cargo del gobierno, lo que ha impulsado la confianza de los mercados. De hecho, los anteriores booms de productos básicos en Colombia desestabilizaron la economía, dando lugar a una reducción del ahorro de la economía y a grandes déficits por cuenta corriente seguidos de caídas pronunciadas (Echeverry *et al.*, 2011b). Dado que el boom de productos básicos probablemente se prolongará, es probable que el peso se mantenga permanentemente fortalecido, lo que significa que el sector privado —y los gobiernos— tendrán que ajustarse a ello, incluido su impacto sobre el empleo interno, los patrones de consumo, la inflación y la desigualdad del ingreso en el mediano plazo. Hasta ahora, el gobierno ha podido controlar estas tendencias. La dependencia en los mercados externos ha disminuido mientras que los vencimientos de la deuda externa se han ampliado, reduciendo los riesgos de refinanciación. Como resultado de ello, los bonos de Colombia en moneda extranjera fueron elevados a grado de inversión por las tres agencias calificadoras en 2011. Además, el plan del gobierno de restringir levemente la política fiscal, como lo hace al establecer su nueva regla fiscal (ver abajo y el Capítulo 3), reducirá en algo las presiones inflacionistas y aliviará la presión sobre la tasa de cambio.

No obstante, siguen existiendo desafíos. Si bien actualmente es ampliamente apropiada la política monetaria, debe permanecer vigilante frente a los riesgos asociados con un sobrecalentamiento de la economía, especialmente si las medidas macro-prudenciales recientemente adoptadas, no ayudan a contener el boom en créditos de consumo y de vivienda mencionado arriba. Más aún, lidiar con las presiones de gasto futuro por envejecimiento, cumplir las metas del gobierno de reducción de pobreza, mejorar la infraestructura y los servicios públicos —a menudo prestados por gobiernos subnacionales—, así como ajustarse a los recursos de productos básicos potencialmente volátiles y en descenso en el largo plazo, requerirá de mayor atención para el manejo del equilibrio fiscal del país.

El marco fiscal del gobierno proyecta un descenso en la ya de por sí baja proporción del gasto público —el gasto estructural del gobierno central disminuiría del 18.4% del PIB en 2012 al 16.1% en 2023. Esto parece extremadamente desafiante, debido a la presión pública por más y mejores servicios y a la agenda de políticas del gobierno para reducir la pobreza y la desigualdad. En efecto, lograr los objetivos del gobierno de aumentar la calidad de los servicios públicos, desarrollar la infraestructura social y física del país y abordar la pobreza, requerirán aumentar la proporción gasto público/PIB gradualmente con el paso del tiempo. Satisfacer los requerimientos de inversión mientras se disminuye la proporción de gasto,

demandará por lo tanto de reformas ambiciosas para aumentar la eficiencia del gasto público, satisfaciendo al mismo tiempo los objetivos de servicios públicos y equidad. Estos asuntos son de crucial importancia en el mediano plazo y se plantean de nuevo en los Capítulos 3 y 4.

Conclusión: la reforma de la gobernanza puede ayudar a Colombia a implementar su agenda de políticas exitosamente

El gobierno de Colombia ha identificado la necesidad de reducir la pobreza, la desigualdad y las disparidades regionales como sus prioridades más importantes para el desarrollo. De hecho, gran parte de la agenda de reforma de políticas delineada en la Evaluación Económica figura prominentemente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 del gobierno. Muchos de estos desafíos tiene implicaciones de gobernanza significativas: más y mejor infraestructura de transporte, salud y educación, mejorar los resultados educativos, fortalecer la red de seguridad social y mejorar la distribución del ingreso para combatir la pobreza e inequidad, y satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos, sin dejar de prestarle especial atención a las necesidades de los grupos etno-culturales y basados regionalmente. La buena gobernanza —incluida la capacidad del estado para fijar, coordinar, implementar y monitorear el desempeño de la estrategia para implementar el Plan— es por lo tanto clave para asegurar que el gobierno de Colombia pueda lograr los objetivos de su política eficiente y efectivamente:

- Estos meta-desafíos son complejos por definición; requieren de un enfoque multisectorial coherente para el diseño y la implantación de las políticas, el cual se puede lograr de la mejor manera a través de una fuerte coordinación por parte de instituciones del gobierno central idóneas para tal fin, que tengan la capacidad —y la legitimidad— para movilizar a los actores de los gobiernos en el nivel nacional y subnacional, y en la sociedad civil para apoyar el diseño, implementación y monitoreo de la estrategia de desempeño encaminada a abordar estos desafíos.
- La reforma de la gobernanza también puede afectar la implementación de la agenda de políticas relacionadas con las mejoras en los servicios a los ciudadanos —ya sea en salud, educación o transporte—, porque estos servicios son prestados por niveles subnacionales de gobierno. Esto implica un enfoque renovado en la gobernanza multinivel, y en la efectividad con que el diseño y la prestación de las políticas y servicios sean alineados verticalmente.
- La reforma de la gobernanza también puede mejorar la capacidad del gobierno para encontrar el espacio fiscal para pagar esas necesidades, lo que implica un enfoque renovado en la elaboración de presupuestos por resultados, y toma de decisiones que se centre en maximizar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

La buena gobernanza incluye la optimización del uso de los recursos públicos, incluidos los recursos financieros. Nuevas inversiones públicas en educación, salud e infraestructura de transporte, junto con los requerimientos de programación social y compensación de víctimas, que se vayan a necesitar para implementar el Proceso de Paz plenamente, podrían demandar gasto público adicional, a pesar de que el Proceso puede también eventualmente llevar a un *dividendo* de paz —menor gasto en defensa y seguridad en el largo plazo. El bajo nivel de la deuda pública y las rentas fiscales en crecimiento asociadas con el boom de productos básicos, otorgan margen de maniobra en el corto a mediano plazo. Sin embargo, esto puede no ser suficiente para cubrir las necesidades de gasto, lo que da una importancia adicional a garantizar que el dinero público sea gastado de la manera más efectiva (en términos de lograr las metas de sus políticas) y eficiente (en términos de evitar pérdidas y desperdicio) posible.

Maximizar la eficiencia y efectividad fiscal plantea cuestiones fundamentales de gobernanza pública, incluida la necesidad de una adecuada medición del desempeño, y de la capacidad de proporcionar información y de adelantar revisiones estratégicas del gasto público incurrido, como medio para identificar programas de baja prioridad, que pueden alterar la creación de espacio fiscal para satisfacer las necesidades de gasto emergentes y de alta prioridad (ver Capítulo 3).

Los países que están cumpliendo exitosamente los desafíos de las macro-políticas nacionales, lo han logrado maximizando la resiliencia y destreza de su sector público, ante los crecientes complejos desafíos de las políticas generados por un entorno constantemente cambiante. Esto requiere maximizar la capacidad estratégica estatal. Este Informe evalúa, por lo tanto, un grupo de asuntos claves de gobernanza, ofreciendo recomendaciones sobre formas de mejorar la capacidad estratégica estatal del gobierno de Colombia, es decir, su capacidad para articular una visión de largo plazo para el desarrollo del país, identificar correctamente necesidades emergentes y de más largo plazo, priorizar objetivos, identificar entregables a mediano y corto plazo, valorar y gestionar el riesgo, fortalecer eficiencias en el diseño de políticas y en la prestación de servicios para satisfacer estas necesidades efectivamente, y movilizar a actores de los gobiernos central y subnacionales, y apalancar recursos en toda la sociedad para lograr resultados de políticas integradas y coherentes, respaldando esta visión de desarrollo y prosperidad del país:

- La capacidad del gobierno para fijar, dirigir y monitorear la implementación de su estrategia de desarrollo nacional a través de instituciones ágiles del gobierno central. El Capítulo 2 evalúa la agilidad estratégica de estas instituciones respecto a los objetivos de políticas de desarrollo, que el gobierno se ha fijado en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-14;
- La capacidad del gobierno para medir y evaluar el desempeño en la implementación de su estrategia de desarrollo. El Capítulo 3 de esta Revisión examina el uso por parte del gobierno de evidencias sólidas, para medir el progreso en la agenda de implementación de sus políticas. En particular, evaluará los vínculos entre la elaboración del presupuesto y la implementación de estrategias, así como la naturaleza y el alcance de sus esquemas para auditar y controlar el gasto y la inversión dirigidos a implementar su estrategia de desarrollo, entre otros con una visión dirigida a sugerir formas de generar mayor espacio fiscal para atender prioridades emergentes de infraestructura nacional y programación social para reducir la pobreza, la desigualdad y las disparidades regionales;
- La capacidad del gobierno para implementar con autoridades subnacionales su agenda de descentralización, de manera que permita alcanzar sus objetivos de reducir la pobreza, la desigualdad y las disparidades regionales en todo el país. El Capítulo 4 examina los esquemas de gobernanza multinivel de Colombia bajo esta óptica.

Notas

1. Santander era conocido como el *Hombre de las Leyes*. Su cita está inscrita sobre la entrada del edificio que alberga las cortes nacionales de Colombia (la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado) en el centro de Bogotá.
2. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
3. Ejército de Liberación Nacional.
4. Una reforma constitucional en 1986 ya había eliminado la facultad del presidente para nombrar alcaldes.
5. *Índice* mundial de fraccionamiento geográfico (2012).
6. Idioma hablado por la comunidad raizal en San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
7. Idioma hablado por la comunidad de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar.
8. Idioma hablado por los rom o gitanos.
9. Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado (2010).
10. La rápida expansión del sector minero y los crecientes términos de intercambio están impulsando importantes cambios estructurales. Los términos de intercambio en aumento atraen recursos al sector minero, y el cambio en los precios relativos comprime la competitividad del sector transable no minero (Corden y Neary, 1982; Ismail, 2010). Además, el aumento de ingresos asociado con el boom de los productos básicos alimenta la demanda interna, presionando los precios, en particular los del sector no transable.
11. La reciente reforma por parte del gobierno de la distribución de regalías (ver Capítulos 3 and 4) busca generar una distribución más progresiva del ingreso.
12. Mondragón-Vélez, Peña y Wills (2010) argumentan que los aumentos de los costos no salariales y del salario mínimo entre la década de 1990 y 2006 han excluido a los trabajadores no calificados del mercado laboral formal y han generado un movimiento del mercado laboral formal al informal, aumentando el tamaño relativo de este último. Además, los efectos deletéreos sobre el empleo formal se ven reforzados por los costos laborales no salariales, los cuales, equivalentes a un 82% de los salarios, son altos según los estándares de la OCDE. Los incentivos para pagar los aportes a la seguridad social se ven reducidos por la cobertura universal de los servicios públicos básicos, tales como la atención de la salud. Quienes trabajan en el sector informal ahora tienen acceso a un sistema subsidiado que es igualmente generoso como para quienes están en el sector formal, si bien estos últimos pagan un 12.5% de su salario como aporte para la salud.

Bibliografía

Secciones 1 y 2

Cárdenas, M., Junguito, R. y Pachón, M. (2006), "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution", *BID (Inter-American Development Bank) Latin American Research Network Working Papers*, No. R-508, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2007), *Colombia una nación multicultural: Su diversidad étnica*, *DANE*, Bogotá, www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf (visitado el 15 de enero de 2013).

Departamento Nacional de Planeación (2011), *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para Todos' – Resumen Ejecutivo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=zbyPnvJTgW0%3d&tabid=1238 (visitado el 17 de enero de 2013).

Eslava, M. y Meléndez, M. (2009), "Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia", *Research Department Working Paper*, No. 687, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Jaramillo Uribe, J. (2001), "Etapas y Sentido de la Historia de Colombia", en J.O. Melo González (ed.), *Colombia Hoy*, Banco de la República, Bogotá.

LaRosa, M. y Mejía, G. (2012), *Colombia: A Concise Contemporary History*, Rowman and Littlefield Publishers, Washington.

Ministerio del Interior y de Justicia (2012), *Grupo de Justicia y Paz*, www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1351&idcompany=2 (visitado el 10 de enero de 2013).

Montero Ferreira, R. (2006), "Los pueblos indígenas de Colombia y su inmersión en el proceso censal", *IB-La revista del Centro Andino de Altos Estudios CANDANE*, No. 1/2006, DANE, Bogotá, www.dane.gov.co/revista_ib/html_r1/articulo8_r1.htm (visitado el 15 de enero de 2013).

OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, París, http:dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.

Orjuela Escobar, L.J. (2013), *Coyuntura y significado de la Constitución del 91*, www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/constituyente/orjuela.html (visitado el 5 de febrero de 2013).

Pachón, M. (2011), "Pese a Carta del 91, Congreso sigue al margen de debates claves", *El Tiempo*, 8 de junio de 2011, www.eltiempo.com/politica/articulo-web-new_nota_interior-9572124.html (visitado el 5 de febrero de 2013).

Palacios, M. (2006), *Between Legitimacy and Violence: A History of Colombia, 1875-2002*, Duke University Press, Durham.

Palacios, M. y Safford, F. (2002), *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*, Oxford University Press, New York.

Tirado Mejía, Á. (2001), "Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo", en J.O. Melo González (ed.), *Colombia Hoy*, Banco de la República, Bogotá.

Tokatlian, J.G. (2000), "Colombia at War: The Search for a Peace Diplomacy", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 14(2): 333-362, http://link.springer.com/

article/10.1023%2FA%3A1026698709515?LI=true#page-1 (visitado el 10 de enero de 2013).

ACNUR (2013), *2013 UNHCR country operations profile-Colombia*, www.unhcr.org/pages/49e492ad6.html (visitado el 5 de febrero de 2013).

Sección 3 (2012 Economic Assessment of Colombia, OECD Publishing, 2013)

Banco de la República (2011), "Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República", marzo de 2013, Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ijd_mar_2013_resumen.pdf.

Benavides, J. (2010), "Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial", en: *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo 2010, Bogotá.

Bernal, O., Forero, J.C. y Forde, I. (2012), "Colombia's Response to the Crisis", *British Medical Journal*, 344: 25-27, www.bmj.com/content/344/bmj.e802.

Bitran, E., Nieto-Parra, S. y Robledo, J.S. (2013), "Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 317, OECD Publishing, París.

Blackman, A., Morgenstern R. y Topping, E. (2006), *Institutional Analysis of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs)*, Resources for the Future Report, Washington, DC.

Calvo, G.A., Izquierdo, A., y Loo-Kung, R. (2012), "Optimal Holdings of International Reserves: Self-Insurance against Sudden Stops", *NBER Working Paper Series*, No. 18219, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Cárdenas, M. y García F. (2004), *El modelo gravitacional del comercio y el TLC entre Colombia y Estados Unidos, Fedesarrollo*, Working Paper Series, No. 27, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-27-El-modelo-gravitacional-y-el-TLC.pdf.

Cárdenas, M., Mejía, C. y García, F. (2007), "La industria del cemento en Colombia", *Fedesarollo, Working Paper Series, No. 33*, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-33-La-industria-del-cemento-en-Colombia.pdf.

Clavijo, S. (2011), "Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos", http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal0711.pdf.

Clavijo, S. (2009), "Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances", *IMF Working Paper*, WP/09/58. http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal0711.pdf.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2009), "Caminos para el futuro: Gestión de la infraestructura en América Latina", *Reporte de Economía y Desarrollo*, http://cdi.mecon.gov.ar/doc/caf/38.pdf.

Corden, W.M. y Neary, J.P. (1982), "Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy", *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 92(368): 825-48.

Echeverry Garzón, J.C., Suescún Melo, R. y Alonso Masmela, G. (2011), "Regla fiscal para Colombia", *Notas Fiscales*, No. 4, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%204%20Regla%20Fiscal.pdf.

Echeverry Garzón, J.C., Alonso Masmela, G. y García Montaña, A. (2011), "Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías", *Notas Fiscales*, No. 2, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/

MinHacienda1/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%202%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20(2)_0.pdf.

Égert B., Kozluk T. y Sutherland, D. (2009), "Infrastructure Investment – Links to Growth and the Role of Public Policies", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 686, OECD Publishing, París.

Eslava, M., Maffioli, A. y Meléndez, M. (2012), "Second-tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia", *IDB Publications*, No. 64578, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Eslava, M. y Meléndez, M. (2009), "Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia", *Research Department Working Paper*, No. 687, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Eslava, M., *et al.* (2009), "Trade Reforms and Market Selection Evidence from Manufacturing Plants in Colombia", *NBER Working Paper*, No. 14935. National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Fernando Castro, M. (2009), "Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia", *ECD Working Paper Series, No. 18*, Banco Mundial, Washington, DC.

Gerencia Técnica (2012), "Nivel óptimo y adecuado de reservas internacionales", *Borradores de Economía*, No. 727, Banco de la República de Colombia, Bogotá, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_727.pdf.

González, A., *et al.* (2012), "Output Gap and Neutral Interest Measures for Colombia", *Borradores de Economía*, No. 726, Banco de la República de Colombia, Bogotá, www.banrep.gov.co/docum/ftp/be_726.pdf.

Hoeller, P., *et al*. (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbnr-en.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), "Colombia, 2011 Article IV Consultation", *IMF Country Report*, No. 11/224, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11224.pdf.

Ismail, K. (2010), "The Structural Manifestation of the 'Dutch Disease': The Case of Oil Exporting Countries", *IMF Working Paper, No.* 10/103, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23801.0.

ITN (Índice de Transparencia International) (2010), "Índice de Transparencia Internacional – Resultados 2008-2009", *Colección Documentos, No. 12*, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.

Johansson, A., *et al.* (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, París.

Jorratt, M. (2010), "Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuesta de reforma tributaria", *Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo*, julio.

Joumard, I., André, C. y Nicq, C. (2010), "Health Care Systems: Efficiency and Institutions", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 769, OECD Publishing, París.

Joumard, I., Pisu, M., y Bloch, D. (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across Countries", *OECD Economic Department Working Papers*, No. 926, OECD Publishing, París.

Jullien, B., Sand-Zantman, W. y Bardey, D. (2010), "Report on the Competitive Situation of the Colombian Mobile Telecommunication Market", 16 de diciembre (documento de trabajo no publicado).

Medina, C. y Morales, L. (2007), "Stratification and Public Utility Services in Colombia: Subsidies to Households or Distortions on Housing Prices?", *Journal of LACEA, Economía*, Spring, www.cid.harvard.edu/Economia/Mexico06%20Files/MedinaPaper100506.pdf.

Mejía L.F. (2012), "¿Se encuentran las reservas internacionales en un nivel óptimo?", *Notas Fiscales*, No. 18, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.

Meléndez, M. y Harker, A. (2009), "Revisiting Economic Growth in Colombia. A Microeconomic Perspective", *Fedesarrollo Working Paper*, No. 46, www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=csi-112.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012*, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/MARCO%20FISCAL%20DE%20MEDIANO%20PLAZO%202012.pdf`.

Moller, L.C. (2012), "Fiscal Policy in Colombia: Tapping its Potential for a More Equitable Society", *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6092, http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-6092.

Mondragón-Vélez, C., Peña, X. y Wills, D. (2010), "Labour Market Rigidities and Informality in Colombia", *Journal of LACEA*, Economía, 11(1): 65-101.

Nieto-Parra, S., Olivera, M. y Tibocha, A. (2013), "The Politics of Transport Policies in Colombia", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 316, OECD Publishing, París.

OCDE (2012a), *OECD Economic Survey – Chile 2012*, OECD Publishing, París.

OCDE (2012b), "Reducing Income Inequality While Boosting Economic Growth: Can it be Done?", en *Going for Growth*, edición 2012.

OCDE (2012c), *Economic Survey of Turkey*, OECD Publishing, París.

OCDE (2012d), *OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012*, OECD Publishing, París.

OCDE (2012e), *Annual Report on Competition Policy Developments in Colombia 2011*, OECD, OECD Publishing, París.

OCDE (2011a), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Volume I*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011b), *Pensions at a Glance*, OECD Publishing, París.

OCDE (2010), *OECD Economic Survey of Australia*, OECD Publishing, París.

OCDE (2009), *Colombia – Peer Review of Competition Law and Policy*, IDB-OECD Publishing, París.

OCDE (2008), *Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing, París.

Olivera, M. y Perry, G. (2009), "El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia", *Documento de Trabajo de la CAF*, No. 2009/06, Corporación Andina de Fomento, Caracas, www.caf.com/media/3234/200906Elimpactodelpetr%C3%B3leoylaminer%C3%ADa-versi%C3%B3nworkingpaperCAF-Ed.MauricioOlivera.pdf.

Ostry, J.D., Ghosh, A.R. y Chamon, M. (2012), "Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", *IMF Staff Discussion Note*, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1201.pdf.

Palmer, M.A., *et al.* (2010), "Mountaintop Mining Consequences", Science, Vol. 327, No. 5962, www.sciencemag.org/content/suppl/2010/01/07/327.5962.148.DC1.

Parra, M. (2011), "Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia", *Fedesarrollo Working Paper*, No. 56, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-56-Infraestructura-y-pobreza-20111.pdf.

Rincón, H. y Toro, J. (2010), "Are Capital Controls and Central Bank Intervention Effective?", *Borradores de Economía*, No. 625, Banco de la Republica de Colombia, Bogotá, www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra625.pdf.

Santamaría, M., *et al.* (2010), "El Sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura", *Fedesarollo*, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf.

Umaña, C. (2011), "Una evaluación de la estrategia comercial de Colombia a la luz de un modelo de equilibrio general computable basado en la ecuación de la gravedad", *Archivos de Economía DNP*, Documento No. 379, www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=OZiKn98Tq7s%3D&tabid=1231.

USTR (Office of the United States Trade Representative) (2011), "Doing Business in Colombia, *2011 Country Commercial Guide of US companies*, U.S. Commercial Service.

Vargas, H. (2011), "Monetary Policy and the Exchange Rate in Colombia", *BIS Papers*, No. 57, Bank for International Settlements, www.bis.org/publ/bppdf/bispap57i.pdf.

Vos, A. de, *et al.* (2012), *Human Resources Planning in the Belgian Federal Government*, Presentación en el Simposio de la OCDE sobre 'The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in *OECD* Countries' el 11-12 de junio de 2012.

WEF (World Economic Forum) (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum, Ginebra, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

Banco Mundial (2012a), *El Gasto Tributario en Colombia*, Banco Mundial, Bogotá, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/12/000333038_20120712010823/Rendered/PDF/658790REPLACEM0UBLIC00final0version.pdf.

Banco Mundial (2012b), *Doing Business in a more Transparent World*, Economy Profile, Colombia, www.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf.

Organización Mundial de Comercio (OMC) (2012), *Trade Policy Review: Colombia*, www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp365_e.htm.

Yepes, F.J., *et al.* (2010), "Luces y sombras de la reforma de la salud en Colombia", *Mayol Ediciones*, Assalud-Universidad del Rosario, Bogotá.

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 colombianos[1]

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 hiciesen 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 (COINFO[3]; 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 Victimas 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

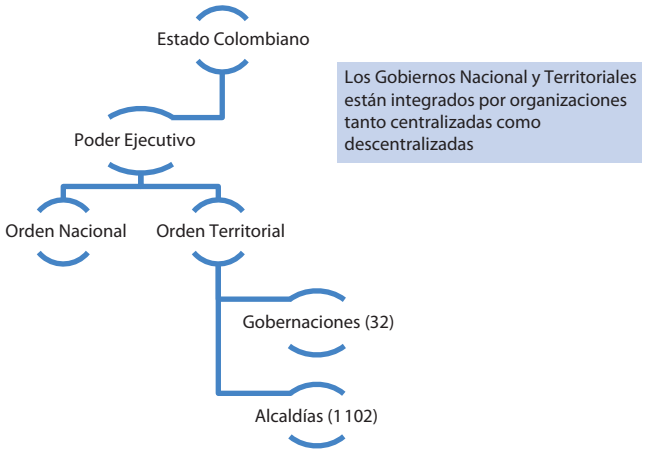
implica la necesidad de un mejor diseño de la prestación de los servicios. Esto explica por qué la GRH estratégica es un tema de gobernanza que se evalúa en este Informe.

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 central[4] 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 neurológico 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.

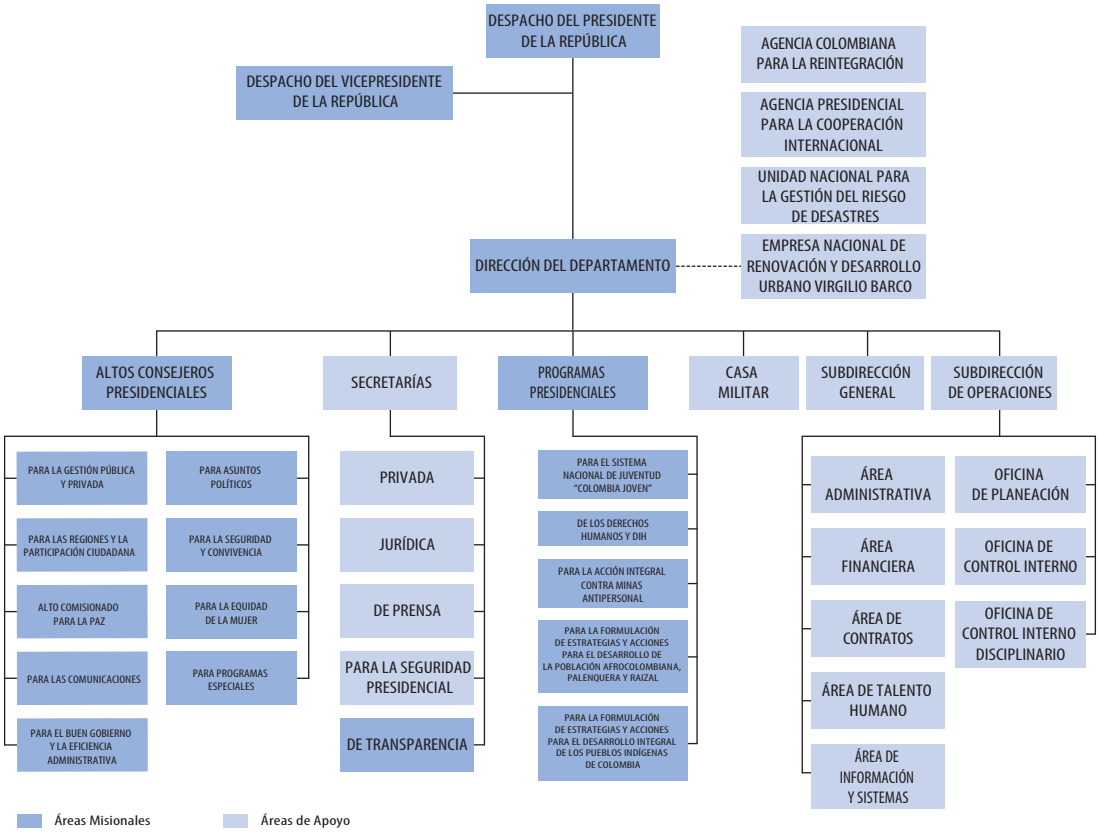
En su configuración actual, la Presidencia incluye el Despacho del Vicepresidente y está compuesta por una serie de unidades organizadas en torno a los temas prioritarios del Presidente para el desarrollo del país, como están articulados en el Plan Nacional de Desarrollo (ver la estructura actual en 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 Administración[5] 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.

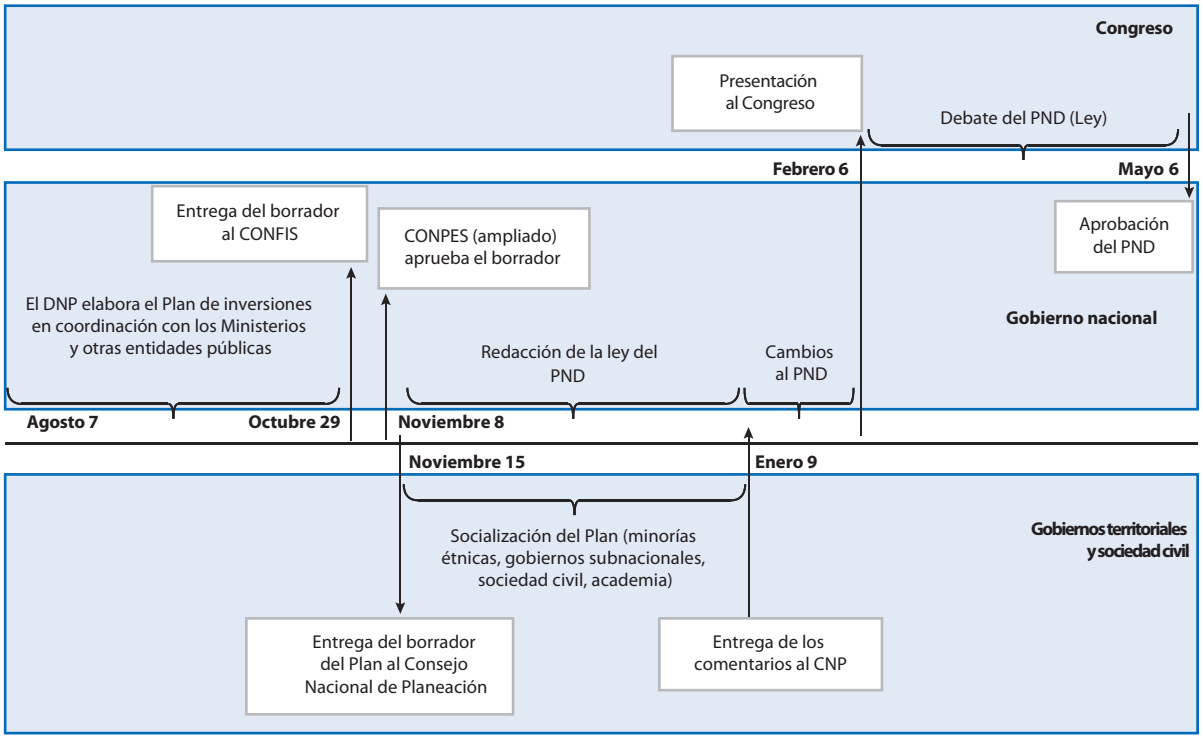
Ordenamiento institucional del CoG de Colombia: una evaluación

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 OCDE[10]), 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 logar 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, movilizando 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 la 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 del 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

La 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.

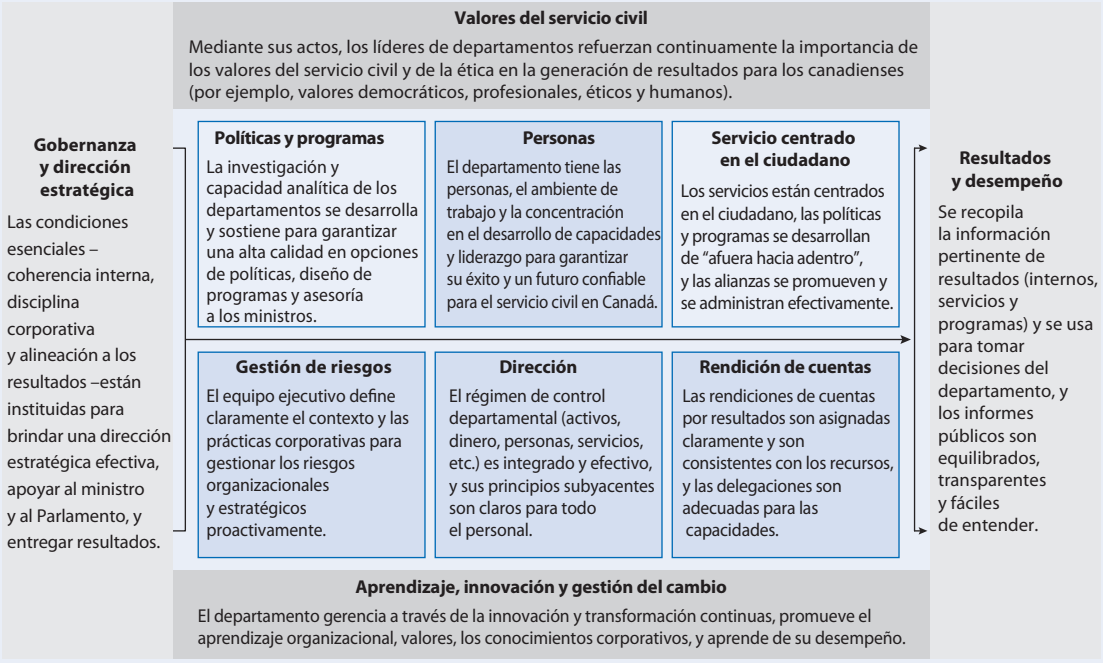
El DAFP podría evaluar qué nivel de delegación puede ser deseable para que el sistema de GRH funcione mejor, y cómo podría dividirse en fases para permitir el desarrollo de las capacidades necesarias. En esta etapa se recomienda prestar asistencia a las unidades de RR.HH. y gerentes de línea para mejorar 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 departamento, 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.

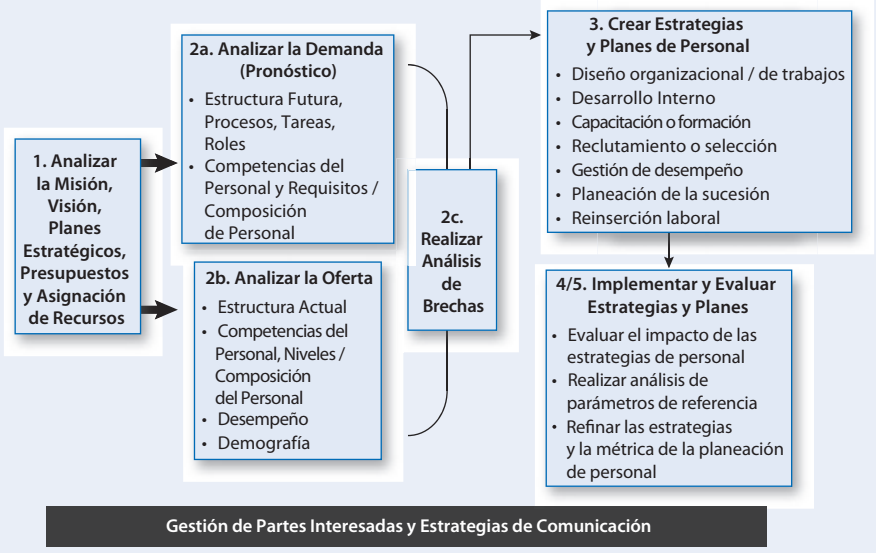
Un proceso de pronóstico de negocios identifica cambios probables de personal, lo que le permite al liderazgo de la agencia anticiparse a cambios en el capital humano que requieren de acción para garantizar el desempeño del programa.

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.

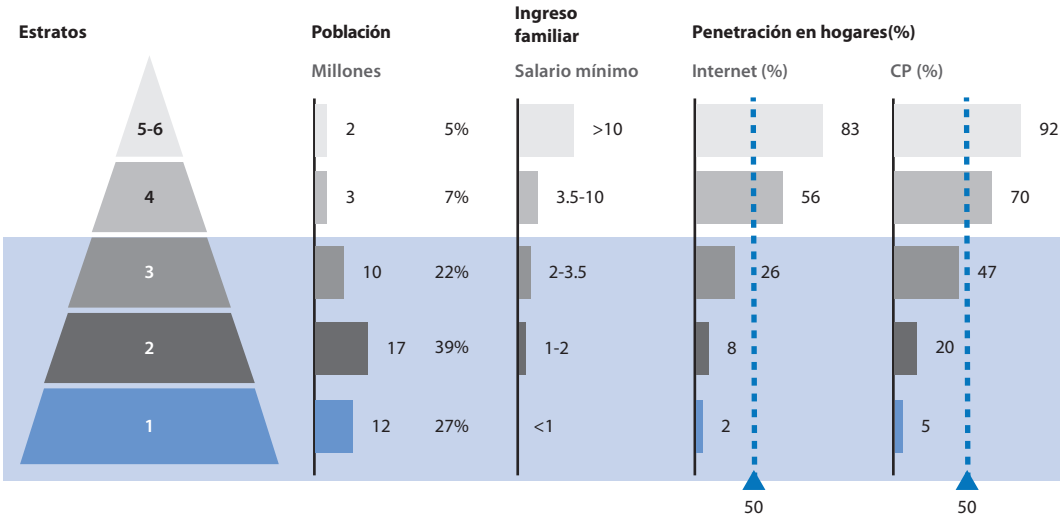
- En 2008, Colombia lanzó el "Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019" delineando una visión e instrucciones a mediano plazo para el uso de TIC por parte de todo el gobierno. Para el final del período, el objetivo del plan es que todos los colombianos estén conectados, 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 la *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%	50%	75%	95%	100%
	Concentración en los usuarios: Caracterización de los usuarios, promoción de la estrategia, accesibilidad, usabilidad	30%				
	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%	60%	80%	95%	100%
	Establecimiento de espacios electrónicos para hacer solicitudes: Sistema de contacto, sistema de contacto para celulares, sistema integrado de contacto	50%				
Transacciones en línea	Provisión de procedimientos administrativos y servicios en línea: Reglas, certificados y autenticaciones de exención, procedimientos y procesos, "ventanillas únicas" (*one-stop-shops*)	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%	55%	80%	95%	100%
	Construcción de definición participativa de políticas y planeación de estrategias: Normatividad y regulación, planeación estratégica	40%				
	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%				

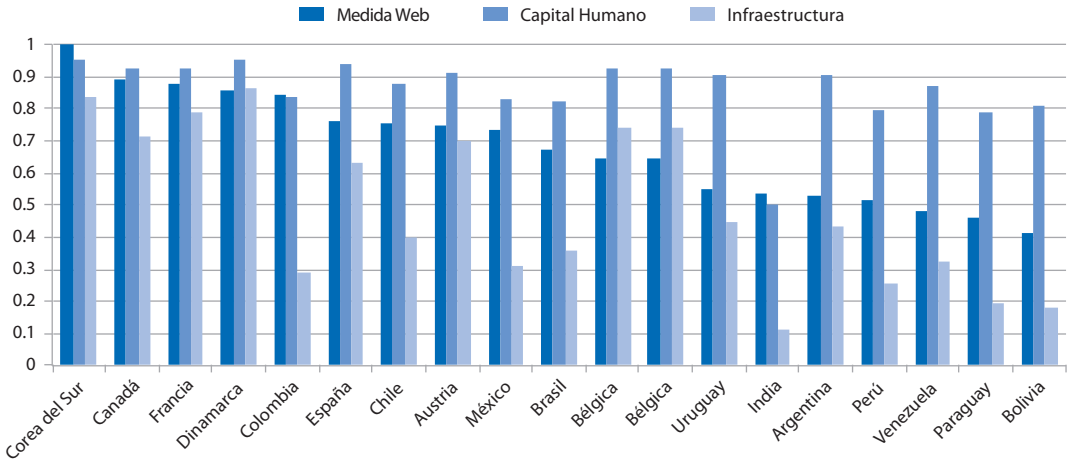
Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012), Estrategia de gobierno en línea 2012-2017; para el orden nacional 2012-2017, para el orden territorial, http://gobiernoenlinea.gov.co.

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.

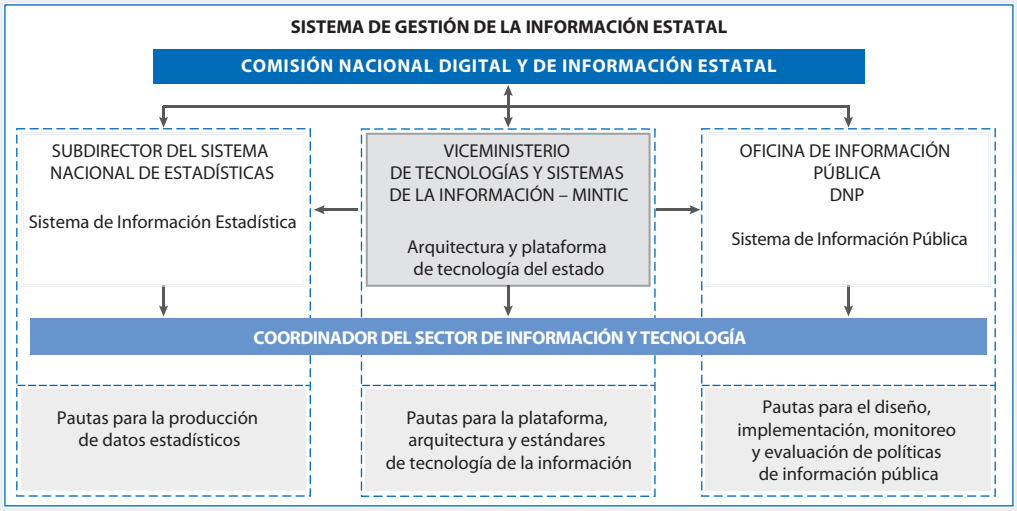
El establecimiento de la Comisión Nacional ilustra la comprensión por parte del gobierno colombiano, de la necesidad de garantizar la alineación nacional de los diferentes enfoques institucionales referentes a las políticas sobre información del sector público. Valorar el potencial de buenos datos e 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=dlJnYaY50rQ%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).

Capítulo 3

La toma de decisiones basada en hechos y datos objetivos

Este capítulo evalúa en qué medida podría el Gobierno Central de Colombia mejorar sus prácticas en la toma de decisiones, aprovechando sus impresionantes logros en la evaluación del desempeño del conjunto del gobierno, vinculando los presupuestos a la implementación de estrategias, y en la auditoría y control del conjunto del gobierno para combatir la corrupción. El capítulo aborda la necesidad que tiene Colombia de mejorar su capacidad de visión estratégica, aprovechando la evidencia sobre desafíos y tendencias emergentes en un horizonte de planificación de diez a veinte años, para sustentar sus planes de desarrollo cuatrienales. Se evalúa la capacidad de Colombia relacionada con la evaluación de desempeño, la definición de regulaciones y reglas, y la auditoría y el control, destacando éxitos de reformas recientes y sugiriendo que el Gobierno Central los aproveche y desarrolle capacidades en estas áreas en el nivel subnacional.

Introducción

La experiencia de la OCDE sugiere que la toma de decisiones basada en evidencias por parte del conjunto del gobierno conduce a una mayor efectividad y eficiencia en el logro de resultados estratégicos (ver Recuadro 3.1). El análisis de políticas basado en evidencias claramente fundamenta importantes decisiones políticas que está tomando el gobierno de Colombia, notablemente en relación con la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo. El sistema SINERGIA, del Departamento Nacional de Planeación, el sistema nacional de Colombia para monitorear y evaluar el desempeño de la gestión pública, es una herramienta elaborada, bien diseñada y usada sistemáticamente por el gobierno para evaluar el desempeño de políticas y programas públicos claves relacionados con el Plan; este sistema arroja información de desempeño sobre si se están logrando o no los objetivos de las políticas públicas y de qué manera. SISMEG, su componente de monitoreo, es una herramienta de calidad excepcional que ha sido desarrollado bajo los más exigentes estándares.

Dicho esto, el gobierno de Colombia afronta una serie de problemas relacionados con la utilización de una evidencia sólida que sirva de base para la toma de decisiones, en lo que respecta a la definición, implementación y evaluación de desempeño de las estrategias, los cuales serán abordados en este capítulo:

- La capacidad de las instituciones del centro de gobierno (GC) de Colombia (ver Capítulo 2) para mejorar el ejercicio de lo que la OCDE denomina "visión estratégica", es decir la capacidad para anticipar y prever acontecimientos perturbadores, amenazas o dificultades en el largo plazo (por ejemplo, más allá de un horizonte de planeación a cuatro años) y cumplir con éxito las exigencias de política fiscal del gobierno;
- El hecho de que hasta la fecha, como lo concluye el Informe de las Reformas Reglamentarias de Colombia realizada por la OCDE (2013, próxima a publicarse), el gobierno de Colombia no garantiza formal y sistemáticamente hacer cumplir el uso obligatorio de las evaluaciones de impacto regulatorio con carácter previo a la promulgación de una legislación o imposición de una regla;
- Los desafíos relacionados con la vinculación del desempeño del Plan Nacional de Desarrollo al del gasto bajo el Presupuesto Nacional, dada la división entre el Departamento Nacional de Planeación, que gestiona los componentes de inversión de capital del Presupuesto para implementar el Plan, y el Ministerio de Hacienda, que administra el presupuesto operativo del gobierno; y
- El sistema de Auditoría y Control de Colombia, que plantea retos relacionados con solapamientos funcionales entre instituciones de control del gobierno central, debilidades y desafíos de capacidades en sus controles internos, así como retos significativos en esta área en el nivel territorial.

Conocimiento estratégico

Como se pone de manifiesto en los dos primeros capítulos de este Informe, la preocupación del gobierno de Colombia se focaliza en la urgente necesidad de solventar el problema de pobreza persistente, la baja productividad laboral, la aguda desigualdad de ingresos, la seguridad y las disparidades regionales, adaptándose simultáneamente a un entorno crecientemente globalizado y complejo. Para cumplir estos desafíos exitosamente, el gobierno ha implementado sucesivas reformas para desarrollar una administración pública más flexible, comprometida y estratégicamente ágil. La agilidad estratégica en el contexto del sector público implica contar con la capacidad y el compromiso con el conocimiento estratégico, la implicación colectiva y la flexibilidad de recursos (ver Recuadro 3.2). En un

mundo rápidamente cambiante, el sector público necesita ser capaz de cambiar la dirección de las políticas rápida y efectivamente según lo exijan las circunstancias. Esto también significa ser capaz de distinguir cuál es la acción más apropiada a nivel conjunto de gobierno, cuándo se requiere de coordinación central, y cuándo se considera que es más ágil actuar de una forma delegada para lograr una mayor receptividad.

Recuadro 3.1. **Experiencia de la OCDE sobra toma de decisiones con base en evidencias**

El análisis de políticas con base en la evidencia, permite que las decisiones vayan dirigidas a implementar y dirigir estrategias que van a ser adoptadas en pos de los intereses a mediano y largo plazo del país. Basadas en evidencias derivadas de la visión estratégica, y de la observación del entorno, que identifiquen correctamente los desafíos y oportunidades, internas e internacionales a corto y largo plazo, en una evaluación de desempeño, permitiendo una priorización razonable del gasto, para lograr los mejores resultados con el mínimo de recursos, y en temas individuales objeto de análisis, dentro de un marco estratégico más amplio.

En toda la OCDE, las prácticas de buena gobernanza sugieren, que las políticas deben. La experiencia en gobernanza pública determina cómo las evidencias contribuyen en la identificación de políticas alternativas y cómo se hacen las reglas. Estas evidencias necesitan estar disponibles en el momento correcto y evaluadas por las personas competentes. Las buenas prácticas de la OCDE, sugieren que los siguientes aspectos son necesarios para la obtención y correcto uso de "evidencias":

- Una metodología sólida, que permita adecuadamente la consideración inmediata y a largo plazo de un tema y de los criterios que respaldan las diferentes opciones para la intervención de una política (incluyendo la posibilidad de no hacer nada);
- Buenos datos para el análisis;
- Acceso público a los datos, supuestos y metodologías usadas en cada asunto, opciones identificadas para abordarlo, jugando así el escrutinio o sondeo un papel importante, siendo el análisis replicado independientemente;
- Tiempo para hacer el análisis adecuadamente y para consultar al público en general sobre sus resultados;
- Un servicio civil apto y capacitado, incluyendo personas con formación en métodos cuantitativos;
- Un ambiente "receptivo para la definición de políticas", es decir, líderes políticos dispuestos y capaces de decidir con base en las evidencias presentadas.

Fuente: OCDE (2013), *Public Governance Review of Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París (próximamente).

Recuadro 3.2. **Desarrollo de agilidad estratégica: algunos conceptos claves**

El mundo y la sociedad dinámica de hoy, requiere que los gobiernos sean capaces de cambiar la dirección de las políticas, de forma rápida y efectiva según lo exijan las circunstancias. La **agilidad estratégica** es la capacidad del gobierno y de la administración pública, para anticipar y responder flexiblemente a los desafíos complejos de las políticas, y para determinar a qué nivel se necesita actuar (es decir, a nivel del conjunto del gobierno, a un nivel local delegado o a nivel sectorial).

La OCDE ha adaptado el trabajo de Doz y Kosonen (2008) para ser usado en el contexto del sector público con el fin de identificar tres componentes necesarios para desarrollar agilidad estratégica:

Recuadro 3.2. **Desarrollo de agilidad estratégica: algunos conceptos claves** *(continuación)*

- **Conocimiento estratégico,** es la capacidad para entender y equilibrar los valores de gobierno, las preferencias de la sociedad, costes y beneficios actuales y futuros, conocimientos y análisis de expertos, y para usar dicho conocimiento en la planeación, la definición de objetivos, la priorización de los mismos y la toma de decisiones.
- **Compromiso colectivo,** es la adhesión y el compromiso con una visión común y con un conjunto de objetivos generales, y su uso para orientar el trabajo individual de los actores públicos. Así como, la coordinación y colaboración con otros actores (tanto dentro como fuera del gobierno y entre niveles de gobierno, según sea necesario para lograr metas de forma colectiva.
- **Flexibilidad de recursos,** es la capacidad para reasignar recursos (de personal y financieros) entre prioridades cambiantes en la medida en que sea necesario; para identificar y promover fórmulas innovadoras maximizando los resultados de los recursos utilizados; y para aumentar la eficiencia y productividad de la consolidación fiscal y de reinversiones en políticas y servicios públicos.

Fuente: OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París.

El conocimiento estratégico como prerrequisito para la agilidad estratégica del GC

Un elemento clave para lograr la agilidad estratégica, es la capacidad de conocimiento estratégico de los gobiernos y las administraciones públicas. En el contexto del sector público, el conocimiento estratégico requiere de la habilidad y capacidad para hacer planeación dinámica e interrelacionada a largo y corto plazo, basada en una visión y conocimiento del conjunto del gobierno. Lograr el conocimiento estratégico depende por lo tanto, de la capacidad del gobierno para buscar y consolidar la experiencia de múltiples partes implicadas, en desarrollar e implementar una visión estratégica a través de marcos de planeación estratégica.

El conocimiento estratégico requiere de planeación y toma de decisiones, con base en datos, análisis y consultas flexibles y continuamente actualizadas. Es importante determinar el tipo de planeación y/o de toma de decisiones requeridas para seleccionar los "inputs" más apropiados para lograr el conocimiento estratégico. Identificar prioridades a largo y mediano plazo, por ejemplo, puede beneficiarse de la participación ciudadana y el análisis de datos, pero los acontecimientos a muy largo plazo pueden ser impredecibles y "discontinuos" (es decir, no basados en patrones históricos), y por ende requerir de otros tipos de planeación de escenarios. Además, las consultas pueden no ser siempre apropiadas para la toma de decisiones a corto plazo, debido a la necesidad de respuestas rápidas o debido a la sensibilidad del tema en cuestión. En tal caso, sin embargo, es aún más importante que quienes toman las decisiones dispongan de información general sobre las preferencias ciudadanas (ver Recuadro 3.3).

Un conocimiento estratégico fuerte es un elemento clave para lograr agilidad estratégica. En el sector público, el conocimiento estratégico requiere de la habilidad y la capacidad para hacer planeación estratégica dinámica (en lugar de estática) e interrelacionada a largo y corto plazo, basada en los pronósticos y el conocimiento del conjunto del gobierno. A fin de alcanzar un conocimiento estratégico, los gobiernos deben aprovechar la experiencia de todas las partes implicadas, desarrollando una visión estratégica e implementándola posteriormente a través del desarrollo de marcos de planeación estratégica.

La capacidad para adquirir conocimiento estratégico, será crítico para que Colombia pueda implementar estrategias, a fin de lograr los resultados de las políticas identificados en su Plan Nacional de Desarrollo. El resto de esta sección abordará áreas claves del conocimiento

Recuadro 3.3. **Horizontes de análisis: necesidades de toma de decisiones estratégicas por marcos temporales de planeación**

Necesidades analíticas	Características	Requisitos	Ejemplos
Visión estratégica (Largo plazo: a más de 10 años)	Anticipación de, y preparación para, tendencias y necesidades de capacidades tanto previsibles como perturbadoras / discontinuas; incluidos costes futuros de las decisiones de hoy	Observación y consultas continuas; reconocimiento de patrones; análisis de "señales débiles"; estudios futuros; vistas consensuadas	Informes de futuros; observación de horizontes; estimación de presupuestos a largo plazo; planeación de escenarios
Planeación estratégica (Mediano plazo: 3 a 10 años)	Anticipación de, y preparación para, cambios y necesidades de capacidades previsibles; priorización; incluidos costes futuros de las decisiones de hoy; análisis de riesgos	Análisis de datos históricos y de tendencias; información y análisis comparables dentro del gobierno; consultas sobre valores y opciones	Programa de gobierno; marcos presupuestales a mediano plazo; planeación de personal; planeación de inversiones de capital y de espacio; estrategias de innovación
Toma de decisiones (Corto plazo: 1-2 años)	Receptividad; rapidez; rendición de cuentas; capacidad para determinar en qué nivel es necesario tomar las decisiones	Acceso rápido a información y análisis pertinentes; capacidad de reasignación; vistazo general de las preferencias de las partes interesadas	Acción ejecutiva; presupuestos anuales y a mediano plazo; respuesta a crisis

Fuente: OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París.

estratégico, donde se podrían incrementar las capacidades, particularmente incorporando la toma de decisiones basada en evidencias en el desarrollo y la implementación de políticas, ampliando el alcance de los informes de visión estratégica y usando el conocimiento estratégico para crear una visión de largo plazo para el país.

Incorporación de la toma de decisiones con base en evidencias en el desarrollo e implementación de políticas

La toma de decisiones con base en evidencias, es una herramienta clave mediante la cual los gobiernos adquieren conocimiento estratégico, examinando y midiendo los posibles beneficios, costes y efectos de sus decisiones. Tras realizar consultas e investigaciones, y asegurarse de haber contemplado todos los escenarios posibles, los gobiernos pueden usar esta información para aumentar la transparencia de sus procesos de toma de decisiones. Esto también aporta una "verificación de la realidad" sobre el coste de los objetivos del gobierno, y le aporta herramientas a los gobiernos para priorizar objetivos alternativos.

Un mayor interés en la eficiencia y eficacia de la administración pública en los países de la OCDE, ha incrementado la toma de decisiones con base en evidencias. A medida que aumenta la complejidad de los desafíos de las políticas, también aumenta el uso de enfoques basados en evidencias. La clave para la toma de decisiones y la definición de políticas con base en evidencias en la administración pública, es usar el conocimiento obtenido del conjunto de datos y análisis, para sustentar e influir sobre las políticas, en lugar de determinarlas. Estos conjuntos plurales de evidencias permiten apreciar de manera más completa los complejos desafíos de las políticas. Asuntos transversales e interrelacionados del portafolio de políticas, requieren involucrar a múltiples actores dentro de la sociedad; la búsqueda de esta amplia participación ha abierto enfoques de red para los procesos de las políticas tales como consultas e involucramiento de la ciudadanía y de las partes interesadas. El diseño, implementación y evaluación de políticas efectivas depende de varias bases probatorias.

El papel del gobierno en la toma de decisiones con base en evidencias es encontrar, consultar e interactuar proactivamente con actores en áreas claves de conocimiento, y analizar y empaquetar ese conocimiento para sustentar la toma de decisiones del gobierno. Para

emprender la toma de decisiones con base en evidencias, la administración pública debe comprometerse con este proceso y establecer las estructuras y recursos para facilitar dicho trabajo. Esto incluye: un marco y herramientas para la recopilación de conocimientos; la capacidad de realizar investigaciones y análisis; datos de buena calidad: tiempo y recursos suficientes para recopilar, analizar y probar los datos; transparencia en la recolección y uso del conocimiento, y evaluación y adaptación (ver Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Pilares de la toma de decisiones con base en evidencias

Marcos y estructuras analíticas para recolectar y analizar los conocimientos para la toma de decisiones
(por ejemplo, *Análisis de Impacto Reglamentario; Concreción de beneficios*)

Capacidad y posibilidad de realizar investigaciones y análisis
(por ejemplo, *habilidades del sector público; recursos suficientes para recolectar, analizar y probar los datos; y entorno receptivo para las políticas*)

Acceso a datos de calidad
*(*por ejemplo, *políticos; profesionales; investigadores, analíticos y ciudadanos; conjuntos de datos de alta calidad e interoperables)*

Transparencia y apertura en la recolección y uso de los conocimientos
*(*por ejemplo, *consultas, participación; involucramiento; información; y comunicación)*

Evaluación y adaptación
(por ejemplo, *evaluación ex post; evaluaciones de eficiencia; revisión de capacidades*)

Fuente: OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París**.**

Colombia cuenta con marcos que contribuyen a una cultura de toma de decisiones con base en evidencias, tales como el Departamento Nacional de Planeación y el DANE, el departamento nacional de estadística del gobierno central. Adelanta consultas con partes interesadas del público. Ha desarrollado sistemas que abarcan todo el gobierno, para medir el desempeño de las políticas —SISMEG y SINERGIA (ver Capítulo 2)— basados en los más exigentes estándares. Sin embargo, estas prácticas no necesariamente se traducen en un uso sistemático de la toma de decisiones con base en evidencias. Por ejemplo, el gobierno aún no ha implementado en todo el gobierno, un sistema obligatorio para el análisis del impacto regulatorio y de las políticas (ver siguiente sección).

Más allá del análisis del impacto regulatorio y de las políticas, un aspecto clave para la toma de decisiones con base en evidencias es el acceso a datos de calidad (esencial en sí mismo para sistemas sólidos de EIR, así como para las capacidades de evaluación de desempeño). El acceso a datos de calidad es fundamental para el desarrollo de bases de datos —y de conocimientos—, ya sea para la definición de estrategias, para su implementación, y para fines de evaluación de desempeño. La calidad de los datos es un elemento esencial para el análisis, y se considera uno de los mayores desafíos para la toma de decisiones con base en evidencias. Puede consumir tiempo y recursos, y requiere de un enfoque sistemático y funcional. La utilidad de la toma de decisiones con base en evidencias depende de la calidad de los datos incorporados en el proceso de toma de decisiones. Y el desafío al que se enfrentan muchos gobiernos, es tener la capacidad para generar buenos datos, convertir dichos datos en evidencias, usar estas evidencias efectivamente para tomar decisiones, y aprovechar las evidencias sólidas para movilizar actores públicos y privados internos y externos para definir e implementar coherentemente las estrategias.

Los datos o conocimientos usados en la toma de decisiones con base en evidencias, deben ser recolectados de numerosas áreas para garantizar su integralidad. Esto es particularmente importante a medida que aumenta la complejidad de las políticas, lo que requiere de consultas e involucrar a una amplia gama de partes interesadas y de redes de consulta. La toma de decisiones con base en evidencias en la administración pública, aporta la metodología para el conocimiento estratégico. Aprovechando múltiples bases de evidencias de diversos actores, los gobiernos sustentan los procesos de toma de decisiones y la definición de políticas.

Esto es particularmente importante en Colombia, debido a las prioridades del gobierno de utilizar la descentralización, como medio para lograr resultados estratégicos en materia de equidad y disparidad regional. Como lo sugiere el Capítulo 4, en Colombia es difícil obtener datos sólidos sobre el desempeño subnacional de manera sistemática, y esto es crucial para que el desarrollo de políticas logre alcanzar estos objetivos estratégicos, así como para evaluar el desempeño de las políticas y medir los resultados.

El objetivo de la toma de decisiones con base en evidencias, es permitir que los gobiernos puedan aprovechar y analizar información recolectada de diferentes fuentes para ser contemplada en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, para alcanzar mayor agilidad estratégica, los gobiernos deben tener la capacidad de identificar las evidencias requeridas para los diferentes tipos de decisiones. Sirva de ejemplo, para responder preguntas complejas de política, se debe consultar a un grupo lo más amplio posible de partes interesadas. De forma análoga, un grupo más pequeños de partes interesadas y bases de evidencias, puede ser consultado o involucrado en relación con asuntos de políticas urgentes / críticas, en materias que requieran de decisiones inmediatas. También es importante armonizar el tipo de base de evidencias con el marco cronológico de planeación (ver Recuadro 3.4). Por ejemplo, aquellos asuntos de visión estratégica que van a ser considerados a más de diez años, pueden requerir un nivel diferente de recopilación de evidencias, que el requerido para la toma de decisiones de corto plazo dentro de un horizonte a uno a dos años.

Visión estratégica

El entorno de políticas que afrontan los gobiernos ya no está dominado por que sea predecible. Cada vez es más complejo, impredecible e inmediato, con múltiples actores actuando simultáneamente tanto interna como internacionalmente. Un entorno de este tipo exige que los gobiernos sean proactivos, observando, recopilando y analizando información para orientar la toma de decisiones y la definición prioridades, Los informes de visión estratégica ayudan a los gobiernos a mirar hacia delante, para identificar riesgos y oportunidades futuras como medio para priorizar y enfocar las políticas de gobierno; es un componente esencial para adquirir conocimiento estratégico. En efecto, en los últimos tiempos muchos países de la OCDE han afrontado actividades de prospectiva estratégica.

Por ejemplo, el esfuerzo sistemático de prever cuál va a ser el desarrollo de la sociedad y cuáles son los riesgos y oportunidades emergentes, se inició en las universidades de Finlandia a finales de la década de 1970. Sin embargo, no fue sino hasta finales de la década de 1990 que el gobierno, el parlamento y los ministerios de Finlandia se involucraron más en los informes a futuro. Los informes de prospectiva del gobierno han sido emitidos en la práctica en Finlandia desde 1993, cuando el primer Informe horizontal de Prospectiva del Gobierno, titulado “Las Opciones de Finlandia”, fue presentado al Parlamento. Este informe inicial contenía la visión estratégica sobre importantes desarrollos futuros y escenarios alternativos para Finlandia, planteado en el contexto de investigaciones futuras y en las prioridades del gobierno de dicho momento; adicionalmente presentaba un plan para una futura sociedad que el gobierno pretendía crear a través de sus actuaciones futuras. Informes subsiguientes

publicados en las décadas de 1990 y 2000 evaluaron temas sobre el desarrollo de Finlandia usando un horizonte de tiempo de diez a quince años, en particular *Finlandia 2015: Desarrollo Equilibrado*, publicado en 2001.

De hecho, en un entorno de políticas crecientemente complejo y globalizado, los gobiernos por sí mismos no tienen todas las respuestas. Para que los países continúen avanzando hacia el futuro, necesitarán acudir a la experiencia y las ideas de la comunidad ampliada. Esta función debe estar incorporada como parte de la labor diaria. Colombia puede considerar la experiencia de Australia en esta área, que celebró una cumbre en 2008 —La Cumbre *Australia 2020*— que reunió un amplio espectro de individuos de diferente procedencia y experiencia, para encontrar soluciones creativas o ideas sobre los desafíos a largo plazo que afectan el futuro del país (ver Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. **Cumbre Australia 2020**

En abril de 2008, el gobierno australiano celebró la Cumbre *Australia 2020* para fomentar una discusión nacional sobre el futuro a largo plazo de Australia. La Cumbre buscaba aprovechar las mejores ideas para desarrollar una Australia moderna preparada para los desafíos del siglo XXI. La Cumbre reunió a 1 000 participantes —"algunas de las mejores y más brillantes mentes de todo el país"— para pensar en los desafíos a largo plazo que afrontaba el futuro de Australia y que requerían respuestas de nivel nacional más allá del período habitual del ciclo electoral.

La Cumbre, celebrada en Canberra, la capital de la nación, generó más de 900 ideas en el curso de dos días. Los participantes debatieron y desarrollaron opciones a largo plazo para Australia en 10 áreas críticas:

- La agenda de productividad, educación, habilidades, formación, ciencia e innovación;
- el futuro de la economía australiana;
- población, sostenibilidad, cambio climático y agua;
- direcciones futuras para industrias y comunidades rurales;
- una estrategia nacional de salud a largo plazo, incluidos los desafíos de salud preventiva, planeación de personal y el envejecimiento de la población;
- fortalecimiento de las comunidades, apoyo a las familias e inclusión social;
- opciones para el futuro de los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres;
- hacia una Australia creativa: el futuro de las artes, el cine y el diseño;
- el futuro de la gobernanza en Australia, democracia renovada, un gobierno más abierto (incluido el papel de los medios de comunicación), la estructura de la Federación y los derechos y responsabilidades de los ciudadanos; y
- la seguridad y prosperidad futuras de Australia en una región y un mundo rápidamente cambiantes. La Cumbre fue co-presidida por el Primer Ministro de Australia, Kevin Rudd, y por el Vicerrector de la Universidad de Melbourne, el Profesor Glyn Davis.

Los participantes de la cumbre fueron invitados por un Comité Rector no gubernamental de 10 miembros, que solicitó la asistencia con carácter voluntario de hasta 100 participantes por cada área de la Cumbre. Los participantes provenían de organizaciones empresariales, académicas, sociales e industriales y de los medios, e incluyeron varias eminencias australianas. Los participantes de la cumbre fueron invitados por derecho propio y no como representantes institucionales de alguna organización en particular. Cada una de las 10 áreas de la Cumbre fue co-presidida por un Ministro del Gobierno Federal de Australia y un miembro del Comité Rector. El líder de la oposición federal, junto con Primeros Ministros de los Estados, Ministros en Jefe y sus contrapartes de la oposición, también fueron invitados a participar en la Cumbre. Se invitó a todos los australianos a presentar

Recuadro 3.5. **Cumbre Australia 2020** *(continuación)*

propuestas sobre los 10 desafíos futuros, y 8 800 de estas propuestas fueron presentadas a los participantes.

La Cumbre tenía los siguientes objetivos:

- aprovechar las mejores ideas de toda la nación;
- aplicar esas ideas a los 10 desafíos básicos para Australia identificados por el gobierno, para garantizar el futuro a largo plazo de Australia hasta el año 2020;
- ofrecer un foro para el debate público libre y abierto en el que no existían respuestas "correctas" o "erradas" predeterminadas;
- producir opciones para ser consideradas por el gobierno, para cada una de las 10 áreas de la Cumbre después de la reunión;
- permitirle al gobierno de Australia presentar una respuesta pública a estas opciones, con miras a moldear la dirección a largo plazo de la nación desde el año 2009 en adelante.

El Departamento del Primer Ministro y del Gabinete ejerció la secretaría de la Cumbre y fue el responsable de coordinar la preparación del informe de la Cumbre y la respuesta del gobierno australiano a la Cumbre, así como de la implementación de políticas y programas derivadas.

Fuente: www.australia2020.gov.au.

En Colombia, como en otros países, el gobierno central no puede abordar los desafíos más complejos de políticas del futuro sin tener en cuenta al nivel subnacional y su experiencia. Por lo tanto, necesita consultar a las autoridades municipales y regionales y fomentar su participación en la selección de temas de prospectiva, así como en la preparación e implementación de informes. El capítulo 4 destaca el hecho de que el actual gobierno ha adoptado una serie de herramientas claves de gobernanza multinivel para coordinar todo, desde la planeación de políticas hasta la prestación de servicios. El gobierno podría contemplar usar estas herramientas para involucrar a las autoridades subnacionales, en diálogos sobre actividades de prospectiva a largo plazo y objetivos de políticas basados en la visión.

Prospectiva estratégica para generar una visión de largo plazo para el país

El uso de la toma de decisiones con base en evidencias, de la planeación a mediano y largo plazo y de los informes de prospectiva, ofrece a los gobiernos la información necesaria para adquirir el conocimiento estratégico, incorporando inquietudes y contextos tanto presentes como futuros. Tomando como punto de partida los esfuerzos alcanzados, los gobiernos estar mejor posicionados para formular una visión estratégica y los planes necesarios del gobierno para implementarla, con base en la información disponible y las aportaciones de los ciudadanos, empresas y la sociedad civil, y teniendo en cuenta los riesgos y oportunidades futuras. Una visión estratégica funciona en dos niveles a la vez: una visión compartida del conjunto de la sociedad para el futuro del país, y la agenda del gobierno para su período de mandato.

Una visión estratégica es la expresión del futuro que un gobierno desea o pretende para el país. ¿Hacia dónde ven los líderes políticos que se dirige su país? ¿Cómo quieren que se vea su país en diez, veinte o treinta años? ¿Cuáles son los dos o tres principales meta-resultados que los líderes políticos buscan procurar para su país y sus conciudadanos? Si se interrelacionan adecuadamente las respuestas a este tipo de preguntas, articuladas en visión nacional, podría ser una herramienta poderosa para dar una dirección estratégica clara al gobierno, si recibe

la aceptación de las partes interesadas del sector público, privado y de la sociedad civil. De hecho, idealmente, una visión estratégica se desarrolla consultando a las partes interesadas y se tiene en cuenta los informes de prospectiva y el horizonte interno e internacional.

Las visiones estratégicas a largo plazo pueden servir por consiguiente, para movilizar debates nacionales sobre el futuro del país. Pueden ser herramientas poderosas para involucrar a la rama Legislativa, grupos de la sociedad civil y ciudadanos, sobre el futuro de su país y de su papel para alcanzarlo.

Incorporación del Plan Nacional de Desarrollo dentro de una visión nacional de largo plazo

Por supuesto, Colombia ya realiza una amplia y profunda planeación a mediano plazo. Sin embargo, últimamente, el éxito de la planeación en Colombia depende de la continuidad de las políticas más allá del horizonte cuatrienal del PND. El Departamento Nacional de Planeación, a pesar de su papel como órgano técnico que apoya al Presidente en la implementación de su estrategia política (sobre la que él/ella hace campaña como candidato/a a la Presidencia), y cuyo marco cronológico de implementación está definido por la duración de su mandato, en efecto ha logrado garantizar un cierto grado de continuidad entre planes cuatrienales sucesivos a juzgar por su enfoque en políticas prioritarias (Tabla 3.1), a pesar de la ausencia de un horizonte de planeación a largo plazo. Esto debe fortalecerse para garantizar una visión nacional a largo plazo clara y compartida.

Tabla 3.1. **Lista temática de los Planes Nacionales de Desarrollo**
1961-2010

Foco temático del PND	Presidente a cargo	Años de implementación
Plan Decenal: Desarrollo económico y social	Alberto Lleras Camargo	1961-70
Planes y programas para el desarrollo	Carlos Lleras Restrepo	1969-72
Las cuatro estrategias	Misael Pastrana Borrero	1970-74
Para cerrar la brecha	Alfonso López Michelsen	1974-78
Integración nacional	Julio César Turbay Ayala	1978-82
Cambio con equidad	Belisario Betancur Cuartas	1982-86
Economía social	Virgilio Barco Vargas	1986-90
La revolución pacífica	César Gaviria Trujillo	1990-94
El salto social	Ernesto Samper Pizano	1994-98
Cambio para construir la paz	Andrés Pastrana Arango	1998-2002
Hacia un estado social	Álvaro Uribe Vélez	2002-06
Estado social: desarrollo para todos	Álvaro Uribe Vélez	2006-10
Prosperidad para todos	Juan Manuel Santos Calderón	2010-14

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

Colombia ya afronta ciertas formas de actividad de prospectiva que pueden sustentar el desarrollo de visiones estratégicas para el futuro del país:

- El Ministerio de Hacienda mantiene una proyección fiscal macroeconómica a diez años de la carga de la deuda-PIB en el contexto de gestión del gasto bajo la regla fiscal del gobierno (ver siguiente sección y los capítulos 1 y 2). Este marco fiscal a mediano plazo puede ser una valiosa herramienta de planeación sobre la cual edificar

objetivos estratégicos para el país con base en la visión, dado que señala el espacio fiscal a mediano plazo que el gobierno podrá usar para implementar inversiones de capital y gastos de programación en futuros Planes Nacionales de Desarrollo;

- El actual Plan Nacional de Desarrollo ya incorpora indicadores estratégicos cuatrienales a nivel de programa y de desempeño dentro de un marco de tiempo más largo: bajo sus sistemas de seguimiento, el Plan anticipa resultados hasta el año 2032. Por ejemplo, el Plan 2010-14 sugiere que a partir de una línea base del PIB per cápita de 2010 de más de USD 5,100, el país generará USD 6,200 de PIB per cápita en 2014 y USD 20,000 en 2032. Esto significa que el Departamento Nacional de Planeación le dedica atención a objetivos a largo plazo (usando en este caso un horizonte de planeación a veinte años). Dicho esto, la identificación de metas de desempeño a ser logradas bajo el Plan, parece restringirse al marco 2010-14.
- El Plan Nacional de Desarrollo también hace referencia a una estrategia titulada "Visión Colombia 2019" (en referencia al bicentenario de la independencia del país); sin embargo, aparte de seguridad y defensa, no parece que la visión articulada en esta estrategia haya influido en el contenido del Plan 2010-14.

Por ende, no parece que el gobierno central use prospectiva a largo paso basada en la visión, como algo habitual para sustentar los objetivos estratégicos articulados en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, en un entorno globalizado de políticas y crecientemente complejo, con gran cantidad de incertidumbres, la capacidad de los gobiernos para anticipar tendencias futuras más allá de un único ciclo electoral y su posible impacto sobre el desarrollo nacional cobra más importancia. Más aún, en países que abordan el grado de planeación de Colombia, la capacidad para identificar objetivos a mediano plazo frente a una visión estratégica de más largo plazo, o para garantizar que la estrategia a mediano plazo tenga plenamente en cuenta las evidencias de desafíos internos y externos emergentes, cuyo impacto solo se verá más allá del ciclo electoral, podrían otorgar un grado de estabilidad y continuidad a la definición e implementación de estrategias, que de otra manera podrían no estar disponible, si los planes de desarrollo se restringen a un horizonte de planeación definido por el ciclo electoral.

Muchos países de Convergencia[1] dentro de la Unión Europea y la OCDE abordan diversos niveles de planeación del gobierno central. Sin embargo, la mayoría procura integrar planes anuales o de corto plazo dentro de objetivos estratégicos a mediano y largo plazo. Polonia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y la República Checa son ejemplos de este caso. En el caso de Polonia, por ejemplo, la estrategia clave de desarrollo nacional a largo plazo del país está articulada en *Polonia 2030: la tercera ola de modernidad-Una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo* (ver Recuadro 3.6). Esta estrategia identifica desafíos internos e internacionales claves que afectan el desarrollo de Polonia. Posteriormente, presenta una visión integral de largo plazo para el desarrollo nacional de Polonia que tiene en cuenta las dimensiones sociales, económicas, ambientales, territoriales e institucionales del país. Esta visión del país se centra en tres "pilares" nacionales de desempeño (OCDE 2013):

- El pilar de la *innovación* (modernización): construcción de una nueva ventaja competitiva para Polonia basada en un mayor capital intelectual (humano, social, relacional y estructural) y en el uso de tecnología digital para incrementar la competitividad de la economía y la sociedad polaca;
- El pilar de la *difusión* (equilibrio): procurar un desarrollo espacial equilibrado y cohesión social para optimizar el potencial de desarrollo de Polonia;
- El pilar de la *efectividad*: volver al estado más efectivo convirtiéndose en más accesible y útil para el ciudadano, evitando ejercer responsabilidades en áreas no deseadas de la vida nacional, pero actuando efectivamente en aquellas áreas en las que interviene.

Recuadro 3.6. **Visión a treinta años de Polonia y estrategias decenales integradas para implementarla**

Categoría de la iniciativa	Horizonte de tiempo	Perfil
Estrategia nacional de desarrollo a largo plazo titulada: Polonia 2030. La tercera ola de modernidad: Una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo.	Finalmente una perspectiva de implementación a 15 años (largo plazo), un marco estratégico integral horizontal	Especifica las principales tendencias y desafíos que surgen del desarrollo interno de Polonia, al igual que cambios en su entorno externo. Incluye una idea integral del desarrollo social y económico nacional visto desde una perspectiva de largo plazo que contempla sus dimensiones sociales, económicas, ambientales, territoriales e institucionales.
Concepto nacional de desarrollo espacial	Perspectiva a 20 años (largo plazo)	El documento más importante sobre el ordenamiento espacial de Polonia. Su objetivo estratégico es usar el espacio disponible efectivamente contemplando su potencial de desarrollo diferenciado para mejorar la competitividad, la tasa de empleo, la efectividad del estado, y la cohesión social, económica y espacial en una perspectiva a largo plazo.
Plan nacional de desarrollo espacial	De acuerdo con la perspectiva nacional de desarrollo del uso de tierras	Un plan operativo de desarrollo espacial formulado de acuerdo con el Concepto Nacional de Desarrollo Espacial.
Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo	Perspectiva de desarrollo de 4 a 10 años, un documento horizontal e integral que incluye disposiciones de la estrategia nacional de desarrollo a largo plazo	Especifica los fundamentales objetivos y direcciones para el desarrollo nacional a lo largo de las dimensiones sociales, económicas, regionales y de uso de tierras implementadas a través de las estrategias de desarrollo con la ayuda de programas de desarrollo. La perspectiva a mediano plazo permite la formulación de objetivos más específicos así como de herramientas para su implementación.
Otras estrategias de desarrollo	Habitualmente con una perspectiva de implementación de 4 a 10 años, pero no más largas que la perspectiva de implementación de la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. Relacionadas con las áreas indicadas en la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. Sujetas a una evaluación de concordancia con la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. La categoría incluye: • 9 estrategias de desarrollo integradas, • una estrategia suprarregional, • estrategias de desarrollo provincial.	
Marco de referencia nacional estratégico (Estrategia nacional de cohesión)	Corresponde al período de programación de la UE (mediano plazo)	Determina las actividades de desarrollo a ser emprendidas para lograr los objetivos estratégicos de la Política Europea de Cohesión. Son las directrices para el uso de Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión y ofrece el marco para la preparación de programas operativos.
Programas operativos	Implementación de la Política de Cohesión de la UE	Desarrollados e implementados a nivel nacional y regional para utilizar los Fondos Estructurales de la UE y el Fondo de Cohesión. Los programas operativos logran los objetivos fijados por la estrategia nacional de cohesión y las estrategias de desarrollo. Los programas operativos incluyen: • programas operativos nacionales, • programas operativos regionales.
Programas	De conformidad con la legislación nacional	Documentos operativos para las estrategias de desarrollo, incluyendo: • programas plurianuales, • programas provinciales.

Fuente: OCDE (2013), *Public Governance Review of Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París (próximamente).

La forma en la que el gobierno pretende implementar esta visión, se presenta en su marco estratégico a mediano plazo, titulado *Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo 2020* (END), centrado en un horizonte a diez años. Este marco de implementación a mediano plazo integra los objetivos de políticas del Unión Europea bajo su estrategia *Europa 2020* para el crecimiento. De hecho, la Comisión Europea hace pronósticos estratégicos bajo un horizonte de planeación a diez años (ver Recuadro 3.7 —presentado aquí simplemente para ilustrar el punto). La END identifica los motores fundamentales de las políticas, objetivos y direcciones para el desarrollo nacional, bajo sus dimensiones socioeconómicas, regionales y del uso de tierras. Se centra en lograr un estado efectivo y eficiente, una economía más competitiva y una mayor cohesión social y territorial.

Recuadro 3.7. **Europa 2020**

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea hasta el año 2020. Se basa en cinco objetivos, cada uno de ellos con metas concretas para la UE:

- *Empleo*: 70% de las personas entre los 20 y los 64 años de edad estarán empleadas
- *Innovación*: 3% del PIB de la UE (público y privado combinado) invertido en I&D / innovación
- *Educación*: Reducir las tasas de fracaso escolar por debajo del 10%; al menos el 40% de las personas entre los 30 y 34 años de edad con educación terciaria completada
- *Pobreza / exclusión social:* Al menos 20 millones de personas menos en riesgo de pobreza y exclusión social
- *Clima / Energía:* Emisiones de gases de invernadero 20% (o incluso 30% si las condiciones son las adecuadas) más bajas que en 1990. 20% de la energía de fuentes renovables; aumento del 20% en la eficiencia energética

Las metas de la UE se traducen en metas nacionales para cada estado miembro. Cada estado miembro ha adoptado sus propias metas nacionales en cada una de estas áreas. Lograr las metas de la estrategia Europa 2020 requiere de una vigilancia reforzada para abordar desafíos macroeconómicos claves, y un enfoque temático para acelerar reformas estructurales que impulsen el crecimiento. El monitoreo de la Comisión Europea y el Consejo se organiza en torno al denominado "Semestre Europeo". Esto empieza con la publicación de la Encuesta Anual de Crecimiento. La reunión de primavera del Consejo Europeo, basada en la Encuesta Anual de Crecimiento, hace un balance de la situación macroeconómica global; del progreso hacia las cinco metas de la UE; y del progreso de las iniciativas principales. Ofrece orientaciones de política que cubren temas fiscales, macroeconómicos y de reforma estructural y áreas para mejorar el crecimiento, y aconseja vínculos entre ellos. Los estados miembros presentan entonces sus estrategias presupuestales a mediano plazo en sus Programas de Estabilidad y Convergencia, y definen las acciones a seguir (por ejemplo, en empleo, investigación, innovación, energía e inclusión social) en sus Programas Nacionales de Reforma. Estos dos documentos son enviados a la Comisión en abril para su evaluación. Con base en la evaluación de la Comisión, el Consejo expide orientaciones específicas a los estados miembros en junio / julio. Esto significa que la asesoría sobre políticas se da a los estados miembros, antes de que empiecen a finalizar sus borradores de presupuesto para el año siguiente. Cuando no se actúa teniendo en cuenta las recomendaciones dentro del marco de tiempo determinado, se pueden expedir recomendaciones de política. También existe la opción de hacerlas cumplir a través de incentivos y sanciones, en el caso de desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios excesivos. La UE monitorea los desarrollos en tres frentes: factores macroeconómicos; reformas para mejorar el crecimiento; y finanzas públicas.

Fuente: Comisión Europea (n.d.), "Europe 2020", Unión Europea, Bruselas. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

El marco de planeación decenal de Polonia, debe ser implementado a través de la aplicación de un conjunto de estrategias de desarrollo integradas, que se centran en: la innovación y la eficiencia de la economía; el desarrollo de capital humano; el desarrollo del transporte; la seguridad energética y el medio ambiente; el estado efectivo; el desarrollo de capital social; desarrollo regional; seguridad nacional; y desarrollo sostenible de áreas rurales y agricultura. Tomadas en conjunto, estas estrategias integradas presentan similitudes con el Plan Nacional de Desarrollo, excepto por el horizonte de planeación: el de Polonia es de diez años, mientras que el de Colombia es de cuatro. Pero el enfoque metodológico para la definición e implementación de las estrategias a mediano plazo de Polonia no difiere considerablemente del que se sigue para el Plan de Desarrollo de Colombia.

El gobierno de Colombia podría por lo tanto contemplar construir sobre su kit de herramientas existente —en particular el marco fiscal plurianual del Ministerio de Hacienda y el marco de evaluación de desempeño del Departamento Nacional de Planeación—, para identificar desafíos de políticas nacionales e internacionales emergentes y tendencias de largo plazo, permitiéndole definir objetivos estratégicos a largo plazo, tanto por sectores como multisectoriales, dentro del cual se podrían incorporar las metas a cuatro años del Plan de Desarrollo. Para implementar esto, podría tener que desarrollar capacidades dentro del gobierno central para dedicarse sistemáticamente a desarrollar actividades de prospectiva estratégica, pronósticos a largo plazo en mayor medida de lo que lo hace ahora, involucrando en este proceso y de manera permanente a las partes interesadas claves del gobierno central y subnacional y a la sociedad civil.

Estas capacidades deben estar ubicadas lógicamente dentro del Departamento Nacional de Planeación. Una unidad de prospectiva estratégica y planeación, podría tener el mandato de realizar consultas amplia y regularmente y compartir los resultados de las mismas de manera generalizada, con el fin de garantizar que la visión nacional resultante, refleje claramente las aportaciones de estos actores claves. Además, podría trabajar de manera muy cercana y permanente con todos los actores claves del gobierno central en este proceso, desde el DANE hasta los ministerios y departamentos administrativos claves involucrados en todas las políticas sociales, económicas y ambientales, que respaldan el desarrollo del país, así como con sus análogos en los gobiernos subnacionales y con actores claves de la sociedad civil.

El trabajo de prospectiva estratégica y planeación, tendría que reflejar las agendas políticas y las plataformas de campaña de los líderes nacionales entrantes —empezando por el Presidente—, lo que acrecienta la necesidad de garantizar que esta unidad esté bien sintonizada y en capacidad de reflejar e integrar elementos políticos y fiscales claves del entorno interno y externo del país, que determinarán su trayectoria de desarrollo a lo largo del horizonte de planeación a largo plazo definido en los trabajos estimativos.

Regulación y análisis del impacto regulatorio

La eficiencia y efectividad con las que los gobiernos desarrollan e implementan reglas, para dar efecto a las decisiones de política diseñadas para implementar la estrategia nacional de desarrollo, apuntala la implementación de estrategias basadas en la visión —independientemente de la amplitud de su horizonte de planeación—. La definición de reglas y el análisis del impacto regulatorio, son en primer lugar responsabilidad de instituciones del GC. Una vigilancia estratégica efectiva del conjunto del gobierno por parte del GC sobre la definición de reglas, es esencial para mejorar la capacidad estratégica estatal, lo que explica por qué se aborda este tema aquí, a pesar de que la OCDE recientemente ha realizado un Informe de las Reformas Reglamentarias por separado, por mandato del gobierno de Colombia. El Informe Regulatorio identificó asuntos claves que el gobierno de Colombia necesitará abordar para fortalecer, entre otras cosas, su

compromiso con una política de calidad regulatoria del conjunto del gobierno, adelantando una vigilancia activa y permanente de los procedimientos regulatorios para implementar políticas reglamentarias efectivas y eficientes basadas en el uso de evidencias, incluyendo análisis de coste —beneficio frente a metas claramente definidas de las políticas, sosteniendo así una alta calidad regulatoria. Dado que estos asuntos son competencia de instituciones del GC, de hecho están en el núcleo de su mandato, se resumen en el presente.

La regulación, junto con el gasto y la tributación, es una herramienta de gobierno clave:

- Es de una importancia particularmente alta para implementar las estrategias: las reglas basadas en evidencias tienden a ayudar a los gobiernos a lograr las metas de las políticas, mientras que las mal diseñadas tienden a menoscabar la operación de la economía y poner dificultades a los ciudadanos. Una regulación mal concebida puede impedir la innovación y el emprendimiento, reducir el bienestar y ralentizar el crecimiento.
- El que una regla esté bien o mal diseñada depende en gran medida de la calidad y del uso de las evidencias utilizadas la definición de la regla. De hecho, la regulación basada en evidencias puede ser promovida mediante la implementación de herramientas tales como consultas y Análisis / Evaluaciones de Impacto Reglamentario (AIR / EIR).

Como se señaló en el Capítulo 2, la Constitución de 1991 marcó un cambio en el papel del Estado en la regulación de la actividad económica. El Estado abandonó su papel intervencionista como único proveedor de servicios y abrió la economía a la participación del sector privado. Al hacerlo, el Estado:

- Adoptó reformas administrativas para establecer unos marcos regulatorios más predecibles, coherentes y transparentes, para estimular la participación privada en actividades económicas, acompañado de la creación de agencias reguladoras, llamadas Comisiones de Regulación, junto con la función supervisora independiente a través del establecimiento de Superintendencias.[2]
- Abordó esfuerzos de simplificación administrativa, cuya meta principal ha sido agilizar y simplificar los trámites regulatorios que afectan a las empresas y los ciudadanos.
  - En este frente, el actual gobierno ha venido impulsando una ambiciosa agenda de simplificación administrativa, con la meta global de agilizar trámites que afectan a las empresas y ciudadanos. Esta agenda se concentra en eliminar cargas administrativas innecesarias, simplificando aquellos trámites que tienen impacto significativo, automatizando aquellos con un amplio alcance en el nivel nacional, e implementando la interoperabilidad para garantizar el acceso a servicios públicos y estandarizar los procedimientos. El gobierno actual ha tenido éxito en la promoción de "ventanillas únicas" (*one-stop shops*), para agilizar procedimientos empresariales específicos (por ejemplo, para constituir una empresa, registrar propiedades, realizar operaciones de comercio exterior) y definir mecanismos de participación, tales como el programa de Regulación Competitiva.
- Introdujo principios y herramientas para mejorar la calidad de las regulaciones, principalmente para mejorar la redacción jurídica; y, más recientemente
- Se ha dedicado a la mejora de la efectividad de las operaciones internas del gobierno. El gobierno adoptó recientemente un modelo de calidad total en la gestión pública, basado en legislación de 2003 e implementado mediante decreto en 2004, el cual establece normas técnicas de calidad en la gestión pública. Estos esfuerzos han ayudado a eliminar regulaciones y simplificar procedimientos con base en el principio de la efectividad administrativa.

– El gobierno actual promueve estrategias adicionales de alto impacto con base en una Directiva Presidencial de 2012, tales como el reconocimiento de buenas prácticas para eliminar trámites y procedimientos internos y el desarrollo de planes anuales para la eficiencia administrativa. Más recientemente, el DAFP, el Alto Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, y el MINTIC[3] lideraron conjuntamente una iniciativa denominada "Política de Eficiencia Administrativa y Cero Papel en la Administración Pública", centrada en identificar procedimientos y trámites internos que limitan el valor agregado y la capacidad de la administración para actuar eficientemente. Esta iniciativa generó un número considerable de propuestas de servidores públicos y proveedores del gobierno, que serán evaluadas con base en su impacto, relación coste-beneficio, facilidad de implementación, y grado de innovación.

Esta sección repasa cómo los procesos actuales de definición de reglas, respaldan los principios básicos de buena regulación y de toma de decisiones con base en evidencias. Al hacerlo, resume conclusiones claves contenidas en el Informe de las Reformas Reglamentarias de Colombia 2013 emitido por la OCDE.

La elaboración de nuevas regulaciones

Las regulaciones son elaboradas en el nivel nacional a través de leyes, decretos, resoluciones y circulares (ver una descripción de su jerarquía en la Figura 2.2). En el nivel subnacional, las regulaciones son expedidas por los Departamentos a través de ordenanzas, y por los municipios a través de acuerdos. En Colombia no existe un procedimiento único para preparar regulaciones que pueda ser comúnmente aplicado en toda la administración nacional, a pesar de que algunas instituciones, tales como las comisiones de regulación, han logrado establecer procedimientos que han mejorado con el paso del tiempo. En los últimos años, algunas instituciones han introducido requisitos específicos, tales como la necesidad de consultar con las partes afectadas o hacer esfuerzos iniciales para realizar evaluaciones de impacto, para garantizar que se utilizan controles de calidad, mejoras y mecanismos transparentes en el diseño y preparación de regulaciones.

Las propuestas de regulaciones se inician en la institución cuyo mandato está relacionado con el tratamiento del asunto a resolver. Todas las instituciones tienen un departamento jurídico que hace el seguimiento a la preparación de la propuesta y se asegura que cumple con los requisitos legales pertinentes. Se promueve la coordinación entre otras instituciones de un determinado sector, así como las consultas con partes interesadas afectadas, a pesar de que los procedimientos de consulta específicos difieren. Con excepción de la autoridad de competencia, la Superintendencia de Industria Comercio (SIC), ninguna otra institución hace comentarios sobre las propuestas reglamentarias de manera obligatoria, e incluso esto sucede a discreción de otras instituciones, dependiendo de si envían o no sus propuestas para ser revisadas por la SIC.

Transparencia administrativa y predictibilidad

La transparencia y la apertura son elementos básicos de un sistema normativo que regula consistentemente con base en evidencias. La transparencia regulatoria es esencial para establecer un entorno regulatorio estable y accesible, que promueva la competencia, el comercio y la inversión, y ayude a blindarse de influencias indebidas. La transparencia refuerza la legitimidad y justicia del sistema regulatorio. Por ende, la transparencia ayuda a que sea más fácil entender las reglas, y contribuye a facilitar la implementación y a darle

coherencia y predictibilidad a los procesos de apelación. Un procedimiento transparente para producir regulaciones, aprovechando herramientas tales como planeación a futuro o lenguaje sencillo, también abre oportunidades para que las partes interesadas provean información, sobre la cual puedan apoyarse las autoridades para recolectar evidencias y tomar decisiones; primero, en materia de si la regulación es la mejor opción para abordar un problema de una política pública, y, si este es el caso, para diseñar la intervención reglamentaria con base en dichas evidencias.

Varios países de la OCDE han establecido mecanismos para publicar detalles de la regulación que planean preparar en el futuro. La planeación a futuro o anticipativa ha demostrado ser útil para mejorar la transparencia, predictibilidad y la coordinación de regulaciones. Fomenta la participación de las partes interesadas en el inicio del proceso reglamentario, pudiendo reducir los costes de transacción, al anunciar con mayor anticipación sobre las próximas regulaciones próximas a emitirse.

En lo referente a la actividad regulatoria, la planeación a futuro no se lleva a cabo de forma sistemática. Sin embargo, algunas instituciones, tales como los ministerios, establecen objetivos regulatorios con ayuda de sus unidades de planeación, y estos tienen que ser acordes con sus planes sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo. Además, las Comisiones regulatorias tienen que definir una agenda reglamentaria anual, en la que definan los proyectos y estudios que serán realizados durante el siguiente año. Las Comisiones tienen que consultar las agendas regulatorias de sus respectivos sectores e incorporar en sus planes definitivos comentarios de otras instituciones. Con el apoyo de sus oficinas de planeación internas, las Superintendencias también establecen programas de planeación.

Los gobiernos necesitan asegurarse de que el público en general pueda entender fácilmente las metas, estrategias y requisitos regulatorios. Esto es esencial para mantener la confianza pública en la necesidad e idoneidad de la regulación, y un elemento importante para garantizar su cumplimiento. Fundamentalmente, esto exige que los textos legales sean claros y fácilmente entendibles, incluso para personas no expertas en temas legales. Si bien el lenguaje técnico puede ser apropiado e incluso necesario para algunas partes interesadas, es importante que los ciudadanos sin formación específica en el tema, puedan entender los rasgos básicos de una determinada propuesta regulatoria.

En Colombia, el Decreto 1345 de 2010 fija las directrices para la publicación de regulaciones, e indica en su artículo 11 que "la redacción del proyecto deberá caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, de tal forma que no exista ambigüedad ni contradicciones". Sin embargo, el uso adecuado de estas directrices, depende de la discrecionalidad de los redactores jurídicos, dado que no existe una única entidad a cargo de monitorear su aplicación.

El uso de consultas para fomentar el diálogo con grupos afectados

Las consultas efectivas son claves para asegurarse de tener en cuenta los intereses de los ciudadanos y las empresas, en el desarrollo y diseño de regulaciones. Se mejora la efectividad de las regulaciones, aprovechando la información que tienen las entidades reguladas sobre los posibles impactos de la regulación. El efecto positivo de la mayor transparencia y del involucramiento de las partes interesadas no se limita tan solo a las regulaciones, sino que también a mejorar el desarrollo y la prestación de políticas y programas.

En Colombia, a través de varios instrumentos se promueven las consultas públicas sobre definición de regulaciones (el Capítulo 2 presentó el grupo más general de mecanismos de consulta usados por Colombia). El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo de 2011, estipula que cada institución está obligada a publicar "los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objetivo de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para tal efecto, las instituciones deberán señalar el plazo dentro del cual, se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público". El Código, sin embargo, le otorga discrecionalidad a las instituciones sobre la forma y los medios de adelantar las consultas públicas. En consecuencia, y contrastando radicalmente con la experiencia de los países de la OCDE, no existe un requisito único, sistemático y obligatorio de realizar consultas públicas sobre asuntos de regulación en un plazo de tiempo, ni hay homogeneidad en la forma de realizar consultas públicas en Colombia.

Elección de instrumentos de política: regulación y sus alternativas

La primera respuesta de los gobiernos a un asunto de política es a menudo dictar una regla, pero es apropiado preguntarse si la regulación tradicional es la vía óptima de acción. En muchas situaciones, puede haber un rango de opciones disponibles diferentes a la regulación tradicional de "ordenar y controlar". Las alternativas a la regulación tradicional se enmarcan en tres categorías principales: instrumentos enfoques basados en el mercado, en la auto-regulación y co-regulación, y esquemas de información y educación.

La capacidad de elegir la herramienta más eficiente y efectiva es crítica para una buena regulación, ya sea reglamentaria o no reglamentaria, para cumplir el objetivo de una política. Esta elección siempre debe hacerse con base en evidencias. Generalmente, sin embargo, existen elementos disuasorios de la innovación entre los servidores públicos: el uso de métodos no probados conlleva riesgos y la burocracia puede ser inherentemente conservadora. Las autoridades de la reforma deben asumir un claro papel de liderazgo, apoyando y promoviendo alternativas a los enfoques reglamentarios tradicionales, si se han de desarrollar e implementar opciones innovadoras.

No existe una sistemática consideración de alternativas, en el proceso de preparación de nuevas regulaciones en Colombia, debido primordialmente a la falta de capacitación en el uso de tales alternativas y al enfoque legalista a la solución de problemas, además del no uso sistemático de análisis de impacto para recopilar y analizar evidencias. El uso de alternativas depende del tema objeto de análisis y de las capacidades técnicas de los expertos que están tratando el asunto.

Potencial para el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

Entre los mecanismos sistemáticos para evaluar los beneficios de los proyectos regulatorios ex ante, y evaluar si los beneficios estimados de la regulación propuesta superan los costes, el uso de AIR tiene una gran importancia en los países de la OCDE. La OCDE ha sido una fuerte defensora del uso de AIR para este fin. El Informe del Consejo de Política Reglamentaria y Gobernanza de la OCDE de 2012, recomienda a los gobiernos integrar el AIR en las etapas iniciales del proceso de políticas, para la formulación de nuevas propuestas regulatorias; identificar claramente las metas de las políticas, y evaluar si la regulación es necesaria y cómo puede ser más efectiva y eficiente para el logro de esas metas; contemplar medios diferentes a la regulación; e identificar las compensaciones de los diferentes enfoques analizados para seleccionar la mejor alternativa.

El AIR es una herramienta básica esencial para garantizar la calidad de nuevas regulaciones, a través de un proceso riguroso y basado en evidencias para la toma de decisiones. Un sistema de AIR bien implementado puede ayudar a promover la coherencia de las políticas, haciendo que las compensaciones inherentes a las propuestas reglamentarias sean transparentes,

identificando quiénes se verán probablemente beneficiados por la distribución de los impactos regulatorios, y cómo la reducción de riesgos en un área puede generar riesgos para otra área de las políticas del gobierno. El AIR mejora el uso de la evidencia en la definición de políticas y reduce la incidencia de fracasos regulatorios surgidos de regular, cuando no hay argumentos para hacerlo, o por no regular cuando la necesidad es evidente.

El AIR es fundamental para consolidar un enfoque regulatorio integral, dado que es una herramienta que ofrece elementos objetivos y evidencias, tales como costes, beneficios y opciones, para la toma de decisiones. Un sistema de AIR solo puede ser consolidado y mejorado a lo largo del tiempo. En Colombia no existe el requisito obligatorio de hacer AIR, a pesar de que hay varias iniciativas piloto para explorar si es factible adoptar el uso sistemático de AIR. Para desarrollar, implementar y afinar un sistema de esta naturaleza, la experiencia de la OCDE apunta hacia un conjunto de buenas prácticas que han funcionado en países de la OCDE y que el gobierno de Colombia podría contemplar tener en cuenta a medida que procede a:

- ***Maximizar el compromiso político con el AIR.*** La experiencia de la OCDE indica que el uso de AIR debe ser avalado en los más altos niveles del gobierno. El AIR debe ser respaldado por un instrumento legal, que haga que su uso sea obligatorio en las entidades de la administración. El compromiso político puede expresarse de diversas formas, pero la más común es un reconocimiento claro de la obligación de hacer AIR, de su papel en la toma de decisiones, y de la forma en que la herramienta contribuye a promover la calidad reglamentaria en el país. Dicho compromiso político es necesario para arraigar una cultura de mejora reglamentaria en toda la administración pública y crear un entorno "receptivo para la definición de políticas" (ver Recuadro 3.4, experiencia de la OCDE en materia de toma de decisiones con base en evidencias).
- ***Asignar responsabilidades para los elementos del programa de AIR cuidadosamente.*** La experiencia en los países de la OCDE muestra, que el AIR fracasará si deja enteramente en manos de los reguladores, pero también si es demasiado centralizado. Para garantizar el sentido de pertenencia de los reguladores y establecer al mismo tiempo un control de calidad y consistencia en todo el gobierno, las responsabilidades del AIR son compartidas a menudo entre los ministerios y una unidad central de control de calidad.
- ***Capacitar a los reguladores.*** Los reguladores deben tener la aptitud para preparar evaluaciones económicas de alta calidad, incluido un entendimiento del papel del AIR para garantizar la calidad regulatoria y una comprensión de los requisitos metodológicos y de las estrategias de recolección de datos. Todas las herramientas complejas para la toma de decisiones, tales como la producción de un AIR adecuado, requieren de un proceso de aprendizaje.
- ***Usar un método analítico consistente pero flexible.*** La OCDE recomienda como principio clave que las regulaciones deben "producir beneficios que justifiquen los costes, valorando el impacto de dichas regulaciones en la sociedad". Un análisis de coste-beneficio es el método preferido para considerar los impactos regulatorios, porque tiene como objetivo generar políticas públicas que maximicen el bienestar.
- ***Dirigir los esfuerzos de AIR.*** El AIR es un proceso difícil que a menudo encuentra su oposición en los ministerios que no están familiarizados con la revisión externa o que tienen limitaciones de tiempo y de recursos. La preparación de un AIR adecuado, es una tarea intensiva en materia de recursos para los redactores de las regulaciones. La experiencia muestra que las unidades centrales de vigilancia pueden verse colapsadas por un elevado número de AIR referente a regulaciones triviales o de bajo impacto. Por

ende, una buena práctica es dirigir los esfuerzos de AIR, hacia aquellas regulaciones con impactos significativos sobre la economía.

- ***Desarrollar e implementar estrategias para la recolección de datos.*** Un factor clave para la toma de decisiones con base en evidencias es el acceso a datos de calidad. La utilidad de un AIR depende de la calidad de los datos usados para evaluar el impacto. Una evaluación de impacto limitada a análisis cualitativos, significa menor rendición de cuentas para sus propuestas por parte de los reguladores. Dado que los problemas de los datos están entre los aspectos más problemáticos para la realización de evaluaciones, el desarrollo de estrategias y orientación para los ministerios es esencial para un programa exitoso de AIR cuantitativo.
- ***Integrar el AIR en el proceso de definición de políticas, comenzando lo antes posible.*** Integrar el AIR en el proceso de definición de políticas logrará, con el paso del tiempo, asegurar que las disciplinas de sopesar costes y beneficios, identificar y contemplar alternativas, y elegir políticas de acuerdo con las evidencias y con su capacidad de cumplir los objetivos, se vuelvan rutinarias en el desarrollo de políticas. Si el AIR no se integra dentro de la definición de políticas, la evaluación del impacto se convierte simplemente en una justificación *ex post* de las decisiones ya tomadas, y poco aporta a la mejora de la calidad regulatoria. La integración es un proceso a largo plazo, que a menudo implica cambios culturales significativos dentro de los ministerios reguladores. Una pronta integración del AIR en el proceso de las políticas, requeriría de incentivos más fuertes y de posibles sanciones por incumplimiento.
- ***Comunicar los resultados.*** Los supuestos y datos usados en los AIR pueden ser mejorados, si se prueban mediante divulgación y consulta pública. Divulgar los AIR junto con los borradores de los textos regulatorios como parte del procedimiento de consulta, es una buena forma de mejorar la calidad de la información disponible sobre nuevas regulaciones, y al hacerlo, mejora la calidad de la regulación propiamente dicha.
- ***Involucrar al público ampliamente.*** El público, y especialmente aquellos afectados por las regulaciones, pueden ser fuentes efectivas en materia de costes de los datos y evidencias necesarios para completar un AIR de alta calidad. Las consultas también pueden aportar verificaciones importantes sobre la factibilidad de las propuestas, la gama de alternativas contempladas, y el grado de aceptación de la regulación propuesta por las partes afectadas. El reto es usar esta información de manera estructurada y crítica, evitando en particular, promover los intereses de partes interesadas.
- ***Aplicar el AIR tanto a regulaciones existentes como nuevas.*** Los AIR son igualmente exitosos tanto para revisar regulaciones existentes como para evaluar nuevas medidas normativas. Se necesitan evaluaciones y revisiones periódicas para evaluar el impacto de las regulaciones y verificar si se están logrando los resultados deseados. Revisar el inventario de regulaciones es un complemento de los controles reglamentarios *ex ante*, ya que lo primero corrige problemas y lo segundo los evita. En efecto, la revisión de regulaciones existentes implica menos problemas con los datos, de manera que la calidad del análisis resultante es potencialmente mayor. La aplicación de AIR a las regulaciones existentes es una prioridad clave.

Una posible hoja de ruta para Colombia

A continuación se resumen las recomendaciones para desarrollar nuevas regulaciones, contenidas en el Informe de las Reformas Reglamentarias de la OCDE mencionada al inicio de esta sección. El gobierno de Colombia podría valorar:

- Mejorar los estándares y requisitos administrativos para la preparación de regulaciones, haciéndolos obligatorios
  - Adoptar un enfoque integral para la transparencia, predictibilidad y comunicación en la preparación de regulaciones, como parte de una estrategia para la regulación de alta calidad.
  - Integrar principios claves de las buenas prácticas reglamentarias en la preparación de nuevas regulaciones de manera exhaustiva, usando un enfoque de conjunto de gobierno.
- Mejorar y estandarizar el uso de consultas públicas
  - Contemplar que las consultas sean obligatorias para todas las instituciones de la administración nacional, estableciendo criterios metodológicos y plazos claros para aceptar comentarios, y garantizando que las consultas públicas vayan acompañadas no solo por el borrador de la propuesta, sino por documentos de soporte que den información sobre la decisión en discusión y estimulen la participación, tales como evaluaciones de impacto *ex ante*.
  - Las consultas deben hacerse en el inicio del proceso de definición de reglas, para garantizar que contribuyan a mejorar los borradores de las leyes y regulaciones y que los comentarios del público sean debidamente escuchados.
- Integrar el uso sistemático de Análisis de Impacto Reglamentario (AIR) en el proceso regulatorio
  - Contemplar promover el uso de AIR como herramienta clave para mejorar la calidad de las nuevas regulaciones, teniendo en cuenta características administrativas, económicas, políticas y culturales, reflejando al mismo tiempo buenas prácticas internacionales.

Vinculación del presupuesto a la estrategia para optimizar el desempeño en Colombia: una evaluación

Mejorar la calidad de la gestión de las finanzas públicas como medio para optimizar el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo nacional, es un desafío clave en Colombia, como lo es en muchos países. De hecho, en la Unión Europea, la Comisión de la UE constituyo un grupo de trabajo de toda la UE dentro del Comité de Política Económica de la Comisión, para examinar la calidad de las finanzas públicas, testimonio de la importancia de explorar los vínculos entre la calidad de las finanzas públicas y el crecimiento, y de abordar los principales desafíos que afectan a las finanzas públicas de los miembros de la UE.

Colombia ha implementado varias reformas en este campo, siendo la más destacable su nueva Regla Fiscal para administrar el déficit estructural del país (que puede servir como buena práctica que cumple los estándares de la OCDE), y la reforma de las regalías que implementa un nuevo sistema de regalías (ver Capítulo 4) para administrar más eficientemente, la distribución de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales. Mejorando los procesos e instituciones presupuestarias, se potencia la calidad de las financias públicas. La eficiencia, la efectividad y la transparencia son tres objetivos básicos de los presupuestos modernos. Las reglas fiscales, los marcos a mediano plazo y la elaboración de presupuestos por resultados han demostrado ser efectivos para el logro de estos objetivos. Esta sección evalúa cómo se han implementado estas herramientas en Colombia, concentrándose en los esfuerzos para vincular la planeación a los gastos y la gestión del presupuesto.

Uso del presupuesto para implementar estrategias

El presupuesto es una herramienta clave para la toma de decisiones estratégicas. Necesita ser integral, cubriendo todas las rentas y gastos del gobierno, de manera que se puedan evaluar las compensaciones necesarias entre opciones de política, con base en evidencias sólidas frente a parámetros del marco fiscal del gobierno. El presupuesto provee información crítica que constituye una condición *sine qua non* para implementar decisiones estratégicas racionalmente. Esto es una de las herramientas estratégicas que usan los gobiernos para afrontar el cambio. La carencia de un proceso presupuestario moderno, receptivo, transparente y centrado en los resultados, restringe la capacidad de un gobierno para ejecutar y entregar los resultados estratégicos a los ciudadanos y empresas en un entorno rápidamente cambiante y plagado de incertidumbres.

El objetivo fundamental de implementar presupuestos basados en desempeño o en resultados (PBD), es mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, mediante la gestión de las finanzas públicas de una manera que permita al gobierno evaluar, si el gasto está logrando resultados estratégicos. Los PBD fortalecen la eficiencia en la asignación de recursos, la capacidad de planeación fiscal plurianual y la transparencia y rendición de cuentas. Los PBD se basan en una metodología focalizada en los resultados obtenidos a través del gasto del sector público, en lugar de enfocarse en cuánto se gasta en un programa en particular. Esto aumenta la transparencia y la rendición de cuentas, porque los resultados pueden ser evaluados en función de objetivos y metas de gasto, y las discrepancias o desconexiones pueden entonces ser solventadas, pudiendo generar ahorros o reasignaciones suspendiendo gastos disfuncionales o de baja prioridad.

Si bien el uso de presupuestos por desempeño varía en gran medida, casi todos los países de la OCDE usan actualmente metas / medidas de desempeño no financieras[6] en su metodología presupuestal. Esto generalmente implica que un gobierno desarrolle un marco, a través del cual se puedan fijar objetivos, y los resultados puedan ser documentados mediante indicadores de desempeño. En algunos países los objetivos e indicadores son desarrollados como parte de un plan estratégico global para el gobierno; en otros, los objetivos e indicadores serán fijados y monitoreados de acuerdo a las prioridades de un área de política en particular. En la práctica, esto significa varias cosas. Esta información puede ser usada para adquirir conocimientos, sobre cómo contribuyen diferentes programas para el logro de las metas de las políticas del gobierno. Dependiendo del tipo de información de desempeño, esto también puede ayudar a explicar por qué algunos programas funcionan y si son eficientes. Usada en la formulación de políticas y presupuestos, esta información puede sustentar el diseño de mejores programas. Hay diferentes tipos de evaluaciones para implementar un enfoque global para la evaluación de desempeño: evaluación de la operación y los resultados, evaluaciones institucionales, evaluaciones de resultados, y así sucesivamente. A medida que ha evolucionado la gestión por desempeño, las evaluaciones basadas en resultados han adquirido mayor importancia (en los países de la OCDE).

La medición y evaluación del desempeño son parte integral de la toma de decisiones presupuestales

La gestión mediante evaluación por desempeño para tener éxito requiere de un enfoque horizontal y de colaboración por parte de los actores implicados. Por lo tanto, los incentivos no son necesarios para que los servidores públicos admitan un sistema de este tipo. Además, las habilidades claves para la preparación de presupuestos por resultados no requieren de formación específica. Estos incentivos podrían provenir en forma de reconocimiento por parte del ministro y de la alta gerencia y/o a través de una mayor transparencia en la implementación de la medición del desempeño, como parte de la evaluación anual de los empleados públicos tiendo efecto sobre su remuneración y promoción o ascenso profesional.

Más allá del presupuesto, las herramientas de medición y evaluación del desempeño pueden ser integradas en los mecanismos de evaluación de impacto regulatorio *ex-ante* y *ex-post* (ver sección anterior); estas herramientas son críticas para evaluar políticas e identificar éxitos y fracasos, y para mejorar las políticas según corresponda. El proceso de medición del desempeño incluye la definición de objetivos concretos y medibles y la evaluación de si estos han sido logrados. Ayuda a garantizar que las estrategias sustentan la toma cotidiana de decisiones, para mejorar la rendición de cuentas y la credibilidad y comunicar los avances.

La experiencia de la OCDE sugiere que medición del desempeño funciona mejor si se basa en objetivos claros, datos de buena calidad, y está incorporada en una cultura de aprendizaje y mejora continua. Si los indicadores no se complementan con análisis cualitativos de mayor profundidad, o si terminan siendo relacionados imprecisamente con el objetivo de política del programa que está siendo implementado para lograrlo, existe el riesgo de que estos indicadores conduzcan a una situación, en la que se recompensa la programación que no está logrando sus resultados pretendidos, o que arroja resultados perversos. Más aún, una concentración exclusiva en "lo que es medible" conduce a suspender o a dejar de medir otros objetivos de desempeño importantes. La OCDE ha concebido una metodología para ayudar a los países a desarrollar mediciones de desempeño (ver Recuadro 3.8).

Recuadro 3.8. **De la fijación de objetivos a la medición de resultados: un proceso de 7 pasos**

La medición y evaluación del desempeño necesitan ser integradas en todas las principales iniciativas de políticas tanto *ex-ante* como *ex-post*; estas herramientas son críticas para evaluar políticas con el fin de identificar éxitos y fracasos, y para mejorar las políticas según corresponda. El proceso de mediciones del desempeño incluye definir objetivos concretos y medibles y evaluar si se han logrado. Ayuda a garantizar que las estrategias sustenten la toma de decisiones cotidianas, para mejorar la rendición de cuentas y la credibilidad y comunicar los avances. Las mediciones del desempeño funcionan mejor si se basan en objetivos claros, datos de buena calidad y están incorporadas en una cultura de aprendizaje y mejora continua.

Sin embargo, hay riesgos: si las mediciones no son complementadas con análisis cualitativos de mayor profundidad, estos indicadores conducen a una situación en la que se recompensa la programación que no está logrando sus resultados pretendidos, o está arrojando resultados perversos. Más aún, una concentración exclusiva en "lo que es medible" conduce a suspender o a dejar de medir otros objetivos de desempeño importantes.

La OCDE ha desarrollado una metodología de 7 pasos para ayudar a los decisores de políticas, a fijar objetivos para sus políticas y evaluar si estas se han logrado. La figura de la siguiente página ofrece una ilustración concreta de la aplicación del método de siete pasos a una política, para el fortalecimiento del cumplimiento de normas de tráfico para reducir las muertes en accidentes de tráfico.

Paso 1: Establecer políticas prioritarias

Para que los indicadores aporten información valiosa, deben estar adecuadamente arraigados en la política misma. Al mismo tiempo, es irreal, y quizás indeseable, vincular indicadores a todas las iniciativas de las políticas. Por ende, las políticas necesitan ser priorizadas de acuerdo con su capacidad para ayudar al gobierno a cumplir sus objetivos estratégicos. Una política prioritaria debe ser articulada como una vía de acción consistente, expresada como un enunciado causal y concreto (ver ejemplo a continuación).

Paso 2: Definir las metas

Una meta es un objetivo concreto que indica el grado o nivel de logro esperado con respecto a su política prioritaria asociada. Las metas se vinculan más directamente con indicadores de resultados, y con el grado o nivel de logro en que las medidas de una meta pueden basarse en diversos parámetros comparativos, dependiendo de la comparación de base y de los resultados buscados.

Recuadro 3.8. **De la fijación de objetivos a la medición de resultados: un proceso de 7 pasos** *(continuación)*

Paso 3: Identificar actividades claves

Una actividad es un programa, iniciativa o proyecto específico que respalda claramente el logro de una meta. Las actividades deben estar vinculadas clara y sistemáticamente con metas y deben ser expresadas con verbos de acción. Por lo tanto, términos como "capacitar", "implementar" y "construir", funcionan bien para encabezar una "declaración de actividad", pero "mejorar", "fortalecer" o "realzar", por ejemplo, no lo hacen.

Paso 4: Desarrollar indicadores de "inputs"

Los indicadores de salida miden el avance de una actividad, y por lo tanto estos dos componentes deben estar vinculados. Un indicador de salida bien planteado es medible. Por ende, debe ser cuantitativo (es decir, expresado en unidades físicas o monetarias) y ligado al tiempo (es decir, limitado a la vida de la actividad correspondiente). Una pregunta clave que debe hacerse al establecer un indicador de salida es ¿qué producirá la actividad que se está midiendo?

Paso 5: Desarrollar indicadores de resultados

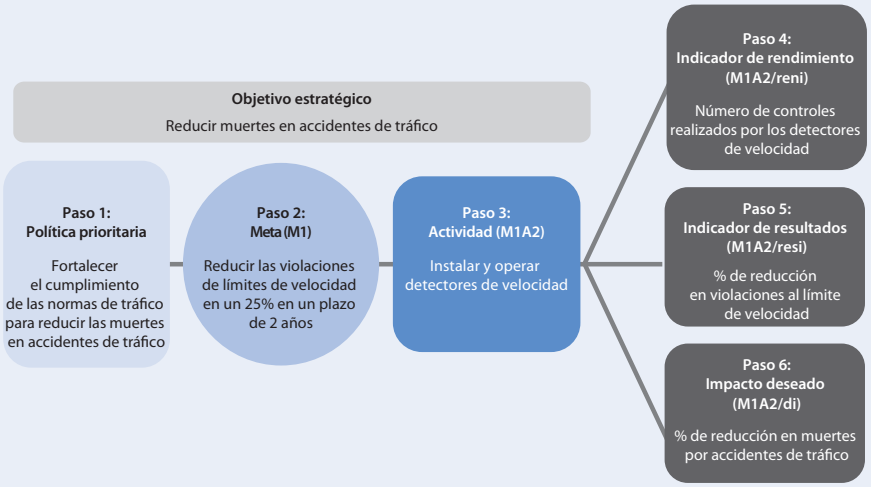
Miden los resultados de las actividades en términos de su contribución a las metas correspondientes. Por lo tanto, están estrechamente asociados a las metas.

Paso 6: Identificar el impacto deseado

Un indicador de impacto ("outcome") define una perspectiva a largo plazo y ofrece información sobre el efecto que actividades claves tienen sobre la política prioritaria, y adicionalmente sobre el objetivo estratégico. Los indicadores de impacto son particularmente difíciles de desarrollar, porque la atribución o causalidad es difícil de establecer, es decir, determinar un vínculo directo y completo entre el impacto de la actividad y el objetivo de la política puede ser difícil. Esto se debe a que otros factores, a menudo fuera del control del gobierno, pueden estar involucrados en el cumplimiento de un objetivo estratégico o de política. Por lo tanto, puede ser más gratificante y apropiado, identificar el impacto deseado de una actividad sobre una política prioritaria, y más fundamentalmente el impacto de una política prioritaria sobre un objetivo estratégico. Dicha conversación puede *a)* ayudar a centrar el pensamiento de las políticas dando un marco o una orientación dentro de la cual se puedan tomar otras decisiones; *b)* inspirar un más amplio esfuerzo institucional e individual (OCDE 2009).

Paso 7: Identificar métodos de investigación cualitativa apropiados

Hay muchos enfoques para determinar la efectividad de las actividades y/o políticas prioritarias. Los indicadores de salida, resultados e impacto pueden comportar problemas y llevar a los gobiernos a "investigar en profundidad" para encontrar las causas del problema e identificar las acciones apropiadas. Los métodos de investigación cualitativa pueden agregar valor a los indicadores y un entendimiento de la efectividad de las políticas. Dichos métodos de investigación pueden incluir estudios de casos, grupos focales, entrevistas y revisiones (por ejemplo, evaluación de expertos de la OCDE).



Fuente: OCDE (2011, 2012), información tomada de material de capacitación interno.

Herramienta de gestión por desempeño y monitoreo de políticas y presupuestos de Colombia

Colombia lleva más de veinte años desarrollando herramientas de gestión de la información para implementar la elaboración y gestión de presupuestos basados en resultados. El génesis de la gestión por desempeño en Colombia es la Constitución de 1991, que estableció la obligación de monitorear y evaluar las políticas públicas. A comienzos de la década de 1990, para cumplir con esta obligación constitucional, el gobierno desarrolló e implementó SINERGIA (ver Recuadro 3.9), el conjunto de herramientas diseñadas para monitorear y evaluar el desempeño (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública). El Departamento Nacional de Planeación está a cargo de administrar SINERGIA. El Departamento presta soporte técnico para gestionar el sistema dado que también es el responsable de la planeación, programación, monitoreo y evaluación a mediano plazo de las políticas y programas públicos.[7]

Recuadro 3.9. **SINERGIA**

- Colombia ha desarrollado y refinado un sistema integral de información para monitorear y evaluar si el país está logrando sus principales metas. Este sistema, inspirado por experiencias internacionales tales como la Unidad de Prestación (*Delivery Unit*) del Reino Unido y los Tableros de Control de la Casa Blanca (*White House Dashboards*), le ha permitido al país discutir las prioridades e identificar los mayores desafíos. Mediante la aplicación Sinergia, Colombia ha integrado toda la información de las diferentes entidades y sectores, con diversos indicadores, directrices y metas claras. A través de un conjunto completo de indicadores, han desarrollado tableros de control y cuadros de mando accesibles al usuario proporcionando la información pertinente.
- La Constitución colombiana exige que todas las políticas públicas sean monitoreadas y evaluadas, y SINERGIA es el sistema nacional responsable de estas tareas. SINERGIA es liderado por la Dirección de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas dentro del Departamento Nacional de Planeación y por la Presidencia de la República. Un sistema de monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo debe ser implementado por todos los gobiernos subnacionales, con el objetivo de alinear las intervenciones de políticas municipales y departamentales y las agendas de inversión con las del Plan Nacional de Desarrollo (este componente de monitoreo es denominado SINERGIA TERRITORIAL). SINERGIA mide el progreso y las metas de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo mediante tres herramientas principales:
    1. *SINERGIA Seguimiento*: un conjunto de indicadores de desempeño que mide las salidas y resultados de las políticas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. El sistema está construido siguiendo una estructura piramidal con tres niveles principales: estratégico, sectorial y de gestión, Los indicadores estratégicos están en la cúspide y se relacionan con los pilares principales del gobierno indicados en el Plan Nacional de Desarrollo. El seguimiento lo hace el Presidente y el Consejo de Ministros. Los indicadores sectoriales describen metas específicas por sector y son monitoreados por el Presidente y cada Ministro en reuniones bilaterales y dentro de cada Ministerio. Finalmente, los indicadores de gestión son indicadores estándar que se miden para que todas las entidades hagan seguimiento de la eficiencia institucional.
    2. *SINERGIA Evaluación*: un sistema para evaluar los resultados de las principales políticas y programas públicos implementados dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Cada año, las políticas a ser evaluadas son elegidas por un Comité del DNP y aprobadas por el CONPES. Las políticas son evaluadas por un tercero reconocido y experimentado (consultoría) para garantizar la objetividad y transparencia del proceso. *Sinergia evaluación* ha crecido significativamente, llegando a 102 evaluaciones contratadas o apoyadas en 2013.

Recuadro 3.9. **SINERGIA** *(continuación)*

3. Encuestas de percepción: las Encuestas de Percepción del Plan Nacional de Desarrollo se realizan periódicamente para comparar la percepción pública y los resultados del gobierno. Los resultados de las encuestas son públicos y se encuentran en el sitio web SISDEVAL. Las encuestas miden la percepción de la forma en la que el gobierno está logrando las metas fijadas.

- En sus inicios, SINERGIA se centró únicamente en la gestión del gobierno central; en 2004, su ámbito fue ampliado para incluir asistencia técnica para el monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo de los gobiernos subnacionales. Ahora provee información sobre el desempeño general del plan nacional de desarrollo en todos los niveles de gobierno en Colombia. Sin embargo, en el nivel territorial, la implementación de la gestión por desempeño sigue estando relativamente subdesarrollada. En 2011 se dictaron directrices metodológicas sobre la gestión de desempeño en el nivel subnacional; adicionalmente se creó una red de funcionarios regionales para fomentar el intercambio de mejores prácticas en el ámbito de la gestión por desempeño.
- A través de SINERGIA, el seguimiento está disponible fácilmente. La Presidencia, el Gobierno y los ciudadanos pueden hacer seguimiento del desempeño del gobierno. Es una herramienta esencial para generar confianza en el gobierno.

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

Este sistema es, para los estándares latinoamericanos y de la OCDE, uno de los sistemas más avanzados de monitoreo del desempeño del conjunto del gobierno, usados en el mundo actualmente. El sistema evalúa el desempeño de las políticas en todo el gobierno, usando una elaborada serie de indicadores basados en desempeño, que cubren todo el espectro de las actividades relacionadas con la implementación del PND. A través de los años, SINERGIA ha evolucionado y sus principales debilidades han sido abordadas. Ahora es un sofisticado sistema de información. De hecho, Colombia ha logrado progresos significativos en un área en la que los países de la OCDE siguen teniendo dificultades: la medición y el reporte sistemático del desempeño del presupuesto en el logro de los objetivos estratégicos nacionales. Si bien no es perfecto, es considerablemente más avanzado que los existentes en la mayoría de los países de la OCDE.

Todos los Ministerios y Departamentos Administrativos definen sus políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. Al hacerlo, se les exige aportar información periódica de desempeño con base en indicadores formales sistemáticamente registrados en los sistemas del gobierno, que monitorean y evalúan el desempeño procurando las metas del gobierno. A través de SINERGIA, el gobierno central hace la evaluación y el monitoreo del desempeño de políticas y programas nacionales claves. Este sistema pretende proporcionar información de desempeño, para evaluar si los objetivos visualizados por las políticas públicas y los presupuestos asignados para su implementación se han logrado.

La herramienta de SINERGIA para *monitorear* el desempeño del gobierno en procura de las metas de sus políticas de desarrollo social y económico, conocidas por sus siglas en español SISMEG (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno), representa un innovador esfuerzo del conjunto del gobierno para coordinar iniciativas y hacer seguimiento al desempeño de los diferentes ministerios y agencias que participan en la implementación, para impulsar las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo:

- *SINERGIA-Seguimiento* es usado por el Presidente para sustentar los diálogos con los Ministros, y por funcionarios del gobierno.
- *SINERGIA-Seguimiento* registra los objetivos generales del gobierno y las metas individuales de los Ministerios y Departamentos Administrativos derivadas de los planes estratégicos aprobados por el Presidente.
- Los indicadores de desempeño pueden estar orientados a productos o resultados y se definen de acuerdo a una periodicidad que permite un seguimiento adecuado (mensual en muchos casos).
- Para los indicadores que no pueden ser definidos con la periodicidad deseada (debido a falta de información o restricciones de presupuesto), se usan indicadores alternativos para generar evidencias sobre el desempeño.

Cada unidad de gobierno dispone de una libreta de calificaciones para sus metas estratégicas principales, junto con los indicadores de desempeño pertinentes. Se rellena mensualmente y se califica usando una anotación tipo semáforo. Estas libretas de calificaciones (basadas en los Tableros de Control de la Casa Blanca en los EE.UU.) son revisadas por el Departamento Nacional de Planeación, la oficina del Alto Consejero para el Buen Gobierno en la Presidencia, y luego por el Presidente. Pueden ser presentadas en reuniones del gabinete y son usadas para discusiones del Presidente con los Ministros y Directores. Se han diseñado libretas de calificaciones para prioridades claves del gobierno, incluyendo Empleo, Reducción de la Pobreza, Seguridad, Medio Ambiente e Innovación.

Estas libretas de calificaciones son fundamentales para coordinar el despliegue de políticas entre unidades del gobierno, dado que miden el desempeño individual en relación con la búsqueda de una meta de política multisectorial común. Todas las unidades que participan activamente en el logro de metas de política relacionadas con las prioridades de desarrollo económico y social del gobierno, tienen metas específicas que luego se reflejan en las metas del gobierno en general. SINERGIA se actualiza cada mes y toda la información de desempeño se registra en un sistema de información, que está a disposición de todas las unidades del gobierno y del público en general.

Para implementar plenamente un presupuesto basado en resultados, se deben adoptar estructuras y procedimientos presupuestarios, integrando la información de desempeño en todas las fases del ciclo presupuestario. En Colombia, el Presupuesto General de la Nación se presenta siguiendo una clasificación funcional[8], es decir, los gastos se clasifican en función del objetivo buscado. La clasificación funcional es similar a la usada por el Fondo Monetario Internacional, facilitando así las comparaciones internacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo que presenta los objetivos claves del gobierno a mediano plazo, ha sido enriquecido recientemente con tres herramientas de presupuesto, que han ayudado a mejorar la planeación estratégica en Colombia:

- La recientemente aprobada Regla Fiscal del gobierno (ver siguiente sección);
- El marco fiscal a mediano plazo (MFMP) del gobierno, que está integrado dentro del Plan de Desarrollo y presenta las proyecciones de las principales variables fiscales y económicas, que enmarcan el "contexto fiscal" para el diseño de políticas públicas (ver sección anterior y siguiente);
- La fase de programación del Plan ha sido reforzada con un sistema de presupuestos de arriba hacia abajo, lo que significa:
  - El borrador de la ley de presupuesto fija el montante total de los recursos de presupuesto disponibles para el gobierno;

– El techo de gasto aprobado permite discutir sobre la asignación de recursos en todo el gobierno.

El uso de un enfoque de arriba hacia abajo, obliga a los ministerios a ordenar sus prioridades y programas de presupuesto. Durante la etapa de programación presupuestaria, la información de desempeño se usa no solo para determinar las asignaciones presupuestarias, sino para reformular programas y mejorar la definición de políticas.

Un desafío para la implementación de los presupuestos por desempeño en muchos países de la OCDE, es determinar quién establece los objetivos de los gastos del presupuesto. Si estos objetivos son establecidos por la entidad técnica responsable de lograrlos (por ejemplo el ministerio), existe la posibilidad de que un sesgo institucional influya sobre la naturaleza y calidad de los objetivos, que se están estableciendo, debido a que la entidad deseará definir objetivos fáciles de alcanzar con miras a maximizar su asignación de presupuesto. Por otra parte, si estos objetivos son fijados por la autoridad presupuestaria, existe el riesgo de establecer objetivos inalcanzables, debido a que la autoridad presupuestaria tiende a no poseer los conocimientos técnicos requeridos para fijar objetivos realistas. En Colombia este desafío parece haber sido asumido: el Departamento Nacional de Planeación es una institución con un vasto conocimiento técnico, que está estrechamente vinculada tanto con el Ministerio de Hacienda como con los demás ministerios.

Al ejecutar el presupuesto nacional, es esencial que los gestores del presupuesto tengan objetivos claros. Este requisito se cumple claramente en Colombia, debido al hecho de cada programa de SINERGIA está vinculado a un administrador responsable, de lograr las metas específicas identificadas para ese programa. Otro tema importante durante la ejecución del presupuesto, es contar con información oportuna y exacta. Esta es otra fortaleza del sistema colombiano, ya que SINERGIA es un mecanismo poderoso que ofrece información adecuada durante la implementación de los presupuestos. Esta información puede ser sumamente útil para enmiendas presupuestarias.

Posibles mejoras al sistema de implementación del presupuesto y evaluación de desempeño de Colombia

En la Constitución colombiana está regulado el marco de planeación. Esta circunstancia es positiva, ya que otorga una mayor estabilidad y fortaleza a la planeación. Sin embargo, existe el riesgo de provocar rigidez en el proceso, ya que se han llevado a cabo muchos esfuerzos en regular en detalle cada procedimiento, incluyendo la metodología para obtener información, definir objetivos, hacer las evaluaciones, y así sucesivamente.

El concepto de la gestión orientada al desempeño también está delimitado en la Constitución. Más aún, goza del beneficio de un fuerte apoyo político (por ejemplo, las libretas de calificaciones de *SINERGIA-seguimiento* usadas regularmente por el propio Presidente). Como Colombia ha invertido tres décadas desarrollando herramientas de gestión de desempeño, el diseño del sistema ha venido mejorando a lo largo de los años, con base en el aprendizaje de sus propias experiencias así como de prácticas internacionales. El Departamento Nacional de Planeación ha jugado un papel clave en la implementación del sistema. El sistema de desempeño está conectado directamente con el Plan Nacional de Desarrollo. Por ende, está estrechamente en línea con la estrategia política y a mediano plazo. Este es un marco excelente para desarrollar la gestión del desempeño y continuar construyendo un sistema de presupuesto por resultados. De hecho Colombia, de acuerdo con el índice PRODEV, está muy por encima del resto de América Latina en el uso de información de desempeño. Más aún, esta información es pública y accesible en línea, lo que constituye una manera fundamentalmente positiva de mejorar la transparencia económica.

Por lo tanto, el desafío clave es cómo integrar la información de desempeño de manera más sistemática en el proceso de presupuesto, y cómo usar esta información para sustentar y orientar la preparación y ejecución de presupuestos subsiguientes. Durante la definición del presupuesto, la información de desempeño podría promoverse no solo cuando el gobierno está preparando el presupuesto, sino también en el Congreso. Durante la ejecución del presupuesto, la información de desempeño podría usarse cuando se enmienda el presupuesto, y podría guiar la preparación de presupuestos subsiguientes.

Esta evaluación del proceso presupuestario y de las instituciones de Colombia ha identificado los siguientes obstáculos a ser superados, para aplicar plenamente y de manera exitosa la preparación de presupuestos basados en resultados:

- Muchos recursos presupuestarios son asignados mediante fórmulas, especialmente las transferencias para las administraciones subcentrales (por ejemplo, bajo el Sistema General de Participaciones, ver Capítulo 4). En estos casos, hay poco espacio para aplicar la información de desempeño.
- La gestión presupuestaria es compartida entre dos instituciones: el Departamento Nacional de Planeación está a cargo del Presupuesto de Inversiones y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda administra el Presupuesto Operativo.[9] La responsabilidad de la evaluación también está dividida entre estas dos instituciones. Si bien la intención de este Informe no es recomendar un cambio en este ordenamiento institucional, dicha división, en ausencia de una coordinación y una puesta en común más estrecha y permanente de información entre estas dos instituciones claves, podría complicar el uso de información común de presupuesto por resultados, para orientar la definición y ejecución de los componentes tanto operativos como de inversión de capital del Presupuesto. El uso de información de desempeño se limita principalmente solo al Departamento Nacional de Planeación.
- El uso final de un alto porcentaje de los recursos públicos está fijado por ley. Si bien esta práctica es usada ampliamente en América Latina, puede ser un desafío para la implementación efectiva de la capacidad de evaluación de desempeño. Dicho esto, todavía es posible medir el desempeño de los fondos en áreas claves de gastos salvaguardados por ley; si bien recortar el gasto deficiente no puede hacerse sin cambios legislativos, todavía se puede hacer mucho para mejorar el desempeño del gasto en estas instancias.
- Las evaluaciones son una herramienta de información suplementaria que complementan a los indicadores. Por lo tanto, las evaluaciones pueden contribuir significativamente a mejorar la calidad de la información de desempeño. De manera que es muy positivo que Colombia haya hechos tales esfuerzos durante los últimos años, para aumentar el número y la calidad de los indicadores basados en desempeño.
- La amplitud y profundidad de la información de desempeño sigue siendo un desafío clave en el nivel subnacional, para potenciar la elaboración de presupuestos basados en resultados en los niveles nacional y subnacionales. Si bien esta información existe, durante los últimos años el desarrollo de información de desempeño se ha centrado en indicadores del nivel central, y se le ha prestado una atención limitada a la mejora del sistema de evaluación de desempeño en las administraciones públicas regionales y locales. Será importante avanzar en mejorar la elaboración del presupuesto basado en resultados a nivel nacional, ampliando y profundizando la gama y la calidad de indicadores en los niveles regional y local.

Aunque Colombia ha logrado un alto grado de implementación en los presupuestos por resultados, se podrían contemplar mejoras adicionales. Dado que los presupuestos por

resultados son una efectiva herramienta para vincular la planeación y la estrategia con el presupuesto, mejorando así la calidad de la gestión de los recursos públicos, Colombia podría mejorar el actual sistema. En el ámbito de América Latina, concretamente en México y Chile, se pueden encontrar buenas prácticas referentes a la gestión del presupuesto basado en desempeño. El Recuadro 3.10 presenta la experiencia chilena.

Recuadro 3.10. **La experiencia chilena en materia de presupuestos basados en resultados**

Desde mediados de la década de 1990, **Chile ha venido desarrollando procesos y herramientas gradualmente para implementar un sistema de presupuestos por resultados**, llegando a un sistema muy avanzado en la década de 2000. Hoy en día, el sistema comprende una serie de herramientas de evaluaci**ón** de información de desempeño que son administradas por la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Además, el Congreso Nacional y la prensa también están involucrados en este proceso. Las herramientas más importantes del sistema son las siguientes:

- **Indicadores de desempeño:** los indicadores buscan evaluar el desempeño en diferentes dimensiones, incluyendo economía, eficiencia y eficacia. Estos incluyen indicadores de proceso, salida, resultados intermedios y resultados o impacto final.
- **Evaluaciones:** las evaluaciones de las políticas y programas públicos son elementos claves del sistema. Son realizadas por paneles expertos y consultores independientes, quienes aplicaron metodologías comunes para desarrollarlas. Actualmente, hay diferentes tipos de evaluaciones: evaluaciones de escritorio, evaluaciones de impacto y revisiones integrales del gasto. Desde 1997, cuando se instituyeron las evaluaciones, se han realizado 370 evaluaciones de programas y 48 evaluaciones en instituciones.

Teniendo en cuenta **las recomendaciones de las evaluaciones**, las unidades de gestión adquirieron compromisos para mejorar su desempeño. Se han logrado mejoras significativas tanto en el diseño de los programas como en su administración, gracias a este sistema de evaluación, mejorando así la calidad de las finanzas públicas.

Además de las evaluaciones mencionadas arriba, todos los **programas de inversión** son sometidos a **evaluación, conocidas formalmente como el Sistema Nacional de Inversiones**. Solamente aquellos proyectos que alcancen un umbral técnico mínimo en estas evaluaciones son elegibles para ser financiados por el presupuesto público.

- **Programa de Mejora de Gestión**: este es un sistema original de evaluación por parámetros de referencia, que asocia los objetivos de gestión con "bonificaciones" monetarias.
- **Informes Integrales de Gestión:** todas las instituciones del gobierno central tiene que presentar un informe con los resultados financieros y no financieros logrados. Con este mecanismo se potencia la rendición de cuentas entre las instituciones públicas.

En comparación con otros países miembros de la OCDE, el **sistema chileno ha combinado exitosamente la integración de información de desempeño en el presupuesto, con el uso sensato de esta información en la toma de decisiones**, y por lo tanto evitando un vínculo directo entre el desempeño y la financiación. Para institucionalizar el uso de información de desempeño en las negociaciones de presupuesto, Chile ha creado una **unidad de evaluación especial** que suministra información de desempeño a los analistas del presupuesto, quienes están a cargo de negociar las asignaciones de presupuesto con los ministerios.

Fuente: Blöndal, J. y Curristine, T. (2004), "Budgeting in Chile", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4(2), www.oecd.org/chile/40139802.pdf.

Contemplar reducir las rigideces y mejorar la financiación de contingencia

El gobierno también podría desarrollar una estrategia para reducir las rigideces del sistema presupuestario, causadas por la asignación de recursos significativos mediante fórmulas. Esto podría facilitar una más amplia implementación de los presupuestos por resultados.

Identificar explícitamente en cada Presupuesto Anual un fondo nacional de contingencia, podría ayudar a evitar desviaciones presupuestarias durante la ejecución del presupuesto. Si bien el Ministerio de Hacienda cuenta actualmente con flexibilidad para usar esquemas de financiación de contingencia, puede tener sentido consolidarlos y definir su uso explícitamente: incluir un fondo de contingencia nacional explícito en el Presupuesto Nacional, para atender gastos no discrecionales podría reforzar la programación y la ejecución del presupuesto. Podría ayudar a gestionar situaciones imprevistas, tales como desastres naturales, de una manera más transparente y sin afectar a la programación relacionada con el Plan de Desarrollo o manteniendo el equilibrio fiscal del país bajo la Regla Fiscal. De hecho, la experiencia española (ver Recuadro 3.11) sugiere que la planeación de un fondo de contingencia también podría incluirse en los presupuestos de los Departamentos y Municipios.

Muchos países de la OCDE han incluido un fondo de contingencia explícito en sus presupuestos, con experiencias positivas. En América Latina hay experiencias en este campo, por ejemplo en Chile, México y Perú. En muchos países la cuantía de este fondo es un pequeño porcentaje del montante total del presupuesto, por ejemplo un 1% o 2%. Para evitar abusos, se pueden definir reglas para determinar cuándo se puede usar el fondo de contingencia.

Recuadro 3.11. **El fondo de contingencia de ejecución presupuestaria de España**

En 2001, cuando en España se dictó la primera regla fiscal, en el presupuesto se incluyó un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria para atender necesidades no discrecionales e imprevistas que puedan surgir durante la ejecución del presupuesto. La cuantía de este fondo asciende al 2% del límite de gasto fijado para el estado.

Los resultados de la utilización de este fondo de contingencia durante la última década han sido sumamente satisfactorios, dado que han ayudado a evitar las desviaciones entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado. En otras palabras, fue un instrumento útil para disciplinar las finanzas públicas.

Teniendo en cuenta la experiencia positiva de la utilización del fondo de contingencia en el Presupuesto del Estado, la nueva regla fiscal obliga a las Comunidades Autónomas y a las Municipalidades a incluir un fondo de contingencia en sus presupuestos.

Fuente: Gobierno de España (2013), Oficina del Primer Ministro.

Contemplar racionalizar SINERGIA y potenciarlo subnacionalmente

Colombia podría concentrar sus esfuerzos en racionalizar la aplicación de SINERGIA, en contraposición a la actualización continua de regulaciones que rigen su uso. Los esfuerzos podrían concentrarse en aplicar el sistema actual en todo el gobierno y subnacionalmente y en solventar las debilidades existentes para hacerlo más eficiente. De hecho, si el sistema sigue su patrón de implementación observado durante los últimos años, existe el riesgo de "burocratizar" el proceso mediante demasiadas reglas que lo harían inmanejable, e inefectivo. Más aún, simplificar el proceso podría racionalizar costes.

Colombia podría focalizarse en mejorar el sistema de monitoreo de la implementación y el desempeño de las políticas de manera permanente. Por ejemplo, el número de indicadores

dentro de SINERGIA, que llega a 700, lo cual parece excesivo. Los cuadros o tablas de control usados por el Presidente y los miembros del Consejo de Ministros ascienden a 150 indicadores, cifra que también parece alta. Se podría evaluar todos los indicadores con el objetivo de reducir su número, concentrándose al mismo tiempo en aumentar su relevancia para la medición del desempeño, incluido el logro de "value for money", y asegurándose de que estén basados en resultados (cuando sea posible).

El gobierno central es consciente de la necesidad de vincular más sistemáticamente el gasto con los resultados. Por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones está abordando este asunto con sus propias estrategias de administración electrónica. En el anexo C sobre materias de administración electrónica, destacan experiencias recientes en Dinamarca referente a esta área, adoptando un enfoque de modelo de negocios para tomar decisiones sobre inversiones públicas en las TIC (ver Recuadro C.3 en el Anexo C), los cuales podrían ser adoptados por el gobierno de Colombia como herramienta. Este no es un tema afrontado exclusivamente por Colombia, ya que un asunto clave de muchos países de la OCDE que desarrollan información de desempeño, consiste en determinar un número adecuado de indicadores de desempeño.

Para implementar los presupuestos por resultados en las administraciones subnacionales, el gobierno de Colombia podría contemplar definir directrices metodológicas para avanzar, estableciendo un grupo de trabajo mixto con personal del Departamento Nacional de Planeación y de las administraciones territoriales y centrarse en mejorar la capacidad para implementar sistemas de información y bases de datos a nivel local dentro de un enfoque regional para la recopilación y presentación de datos de desempeño (ver Capítulo 4). En esta dirección, el Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Desarrollo Territorial y usando la herramienta de evaluación de desempeño SINERGIA TERRITORIAL, está tratando de mejorar la capacidad institucional subnacional para formular planes regionales de desarrollo y hacerle seguimiento a las metas de desarrollo regional.

Contemplar introducir revisiones del gasto estratégico para definir el espacio fiscal para prioridades emergentes

De acuerdo con la experiencia de la OCDE, es más fácil vincular el presupuesto con la estrategia si existe un marco de planeación a mediano plazo y es aplicado en todo el gobierno. En Colombia coexisten varios marcos a mediano plazo en el sistema presupuestario: el marco fiscal a mediano plazo, el marco presupuestario a mediano plazo, y el presupuesto plurianual de inversiones (que en la práctica es un marco a mediano plazo para la inversión):

- El marco fiscal a mediano plazo (MFMP[10]) incluye estimaciones y metas fiscales claves para el año en curso y los siguientes *diez años* (este es el marco destacado en la sección anterior sobre planeación estratégica). Fue introducido en Colombia en 2003 cuando se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal y el objetivo inicial era reducir la deuda pública y garantizar su sostenibilidad a mediano plazo. Sin embargo, con la implementación de esta herramienta, el MFMP también ha sido utilizado como herramienta táctica para reforzar la planeación estratégica e incrementar la transparencia.
- Desde 2006, Colombia usa un marco de gastos a mediano plazo (MGMP) que contiene el techo y prioridades de gasto distribuidas por los sectores y categorías de gasto listados en el Presupuesto Nacional para un horizonte rotativo de *cuatro años* (revisado anualmente). Este marco usa un proceso estratégico para planear y priorizar decisiones de gasto, garantizando que las decisiones de los presupuestos anuales estén en línea con las prioridades y políticas y cumplan con las limitaciones presupuestarias a mediano plazo.

- Un presupuesto cuatrienal específico de inversiones se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene los principales programas de inversión de la república. Dentro de este marco plurianual, cada año se aprueba un Plan Operativo Anual de Inversiones con los principales programas de inversión clasificados por sectores, unidades administrativas y programas. En principio, el Plan Anual de Inversiones es consistente con el marco fiscal a mediano plazo y el marco presupuestario a mediano plazo; una vez aprobado por el CONFIS y el CONPES, sirve de base para el Plan Anual de Inversiones del gobierno.

Los escenarios de gastos a mediano plazo son sumamente útiles para la planeación estratégica y los presupuestos plurianuales. La existencia de procesos paralelos de definición e implementación de presupuestos en Colombia, como consecuencia del marco presupuestal colombiano donde la responsabilidad es compartida entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, si bien ciertamente no es un obstáculo para definir marcos integrados de gasto a mediano plazo (MGMP) en todo el gobierno, implica la necesidad de una gran y permanente coordinación entre las dos instituciones para garantizar su coherencia a lo largo del período de planeación, ya sea el ciclo electoral cuatrienal o un horizonte de planeación de más largo plazo.

Varios países han introducido MGMP y presupuestos por resultados como parte del mismo paquete de reformas, por ejemplo Austria, Francia y Corea del Sur.[11] La experiencia sueca (ver Recuadro 3.12) muestra la importancia de institucionalizar un marco de gastos a mediano plazo para que todos los actores sean conscientes de que el gobierno está comprometido con dicho marco.

Recuadro 3.12. **Marco a mediano plazo y techo de gasto en Suecia**

En Suecia, el Parlamento fija un techo de gasto para los siguientes tres años, al mismo tiempo que decide el límite de los gastos totales del gobierno central para el siguiente ejercicio presupuestario. El techo se aplica a todos los gastos del presupuesto del gobierno central así como al sistema de pensiones de jubilación; solo se excluyen los intereses sobre la deuda nacional. Es importante anotar que esto incluye transferencias y otros gastos obligatorios. El techo de gasto se establece en términos nominales y funciona de forma concatenada con base en propuestas del gobierno.

El techo de gasto total contiene un "margen presupuestario" para gastos imprevistos y el parlamento tiene plena discrecionalidad para revisar dicho techo. Estos son elementos de flexibilidad, pero también elementos que pueden menoscabar la función del marco de gastos a mediano plazo. Por ende, el tope no solo se basa en proyecciones realistas y fiables sino también en un parlamento y un gobierno interesados en restringir efectivamente su propia discrecionalidad en el proceso de presupuesto anual de acuerdo con metas fiscales a mediano plazo. En otras palabras, el gobierno y el parlamento tienen que estar comprometidos con objetivos a mediano plazo, lo que ha sucedido en Suecia donde las metas fiscales a mediano plazo y el tope de gastos han logrado un alto nivel de institucionalización.

Los presupuestos basados en resultados y los marcos de medición del desempeño son esenciales para permitir que los gobiernos hagan una evaluación periódica, y para verificar si los objetivos de las políticas para las cuales se han comprometido gastos, se están logrando efectivamente. Y dado que se requiere de tiempo, para que una iniciativa de política estratégica logre resultados, es necesaria una perspectiva plurianual para permitir que este análisis sea realizado profundamente. Este tipo de evaluación de desempeño, basada en analizar si el gasto está logrando el objetivo de política para el cual fue diseñado, es denominada revisión estratégica operativa o del gasto. Siendo realizada por la institución del GC competente para

monitorear la eficiencia y efectividad del gasto y para identificar áreas de programas que ya no reflejan prioridades del gobierno o cuya eficiencia podría mejorarse significativamente mediante la identificación de ahorros:

- El objetivo estratégico principal de las revisiones estratégicas operativas, es la identificación del espacio fiscal basado en una evaluación de desempeño, con base en evidencias para satisfacer eficientemente prioridades de programas emergentes sin menoscabar el marco fiscal del gobierno o amenazar su capacidad de cumplir sus metas globales de consolidación fiscal.
- Esto adquiere aún mayor importancia en vista de los desafíos de desarrollo que afronta Colombia. Por lo tanto podría ser útil introducir revisiones de áreas o programas de gasto usando información de desempeño (ver Capítulo 1).

Aparentemente las prácticas actuales de control fiscal y gestión de desempeño en Colombia, no incluyen la realización por parte del Ministerio de Hacienda (o por el Departamento Nacional de Planeación) de este tipo de revisión estratégica. SINERGIA, la herramienta perfecta para este tipo de análisis, no parece ser usada de esta manera. Estas instituciones del GC podrían usar SINERGIA para trabajar con los ministerios en la identificación de áreas de programación, donde un análisis en profundidad que evalúe los gastos de uno o diferentes sectores y sus objetivos estratégicos a mediano plazo definidos por el gobierno, puede generar ahorros a través de la eliminación de gastos de menor prioridad y mejoras en los gastos de mayor prioridad, con el objetivo de maximizar el logro de los resultados de las políticas pertinentes.

El gobierno de Colombia podría por lo tanto querer contemplar la introducción gradual de un sistema de revisiones del gasto en una escala que refleje la identificación de metas estratégicas: aquellos programas considerados de menor prioridad para impulsar los objetivos estratégicos del gobierno podrían ser objeto de las revisiones iniciales. Las revisiones podrían usar las herramientas existentes de medición de desempeño para presupuestos y análisis plurianuales, en particular SINERGIA. Estas revisiones deben ser más amplias y más estratégicas en su alcance que las realizadas actualmente por el gobierno de Colombia; sus evaluaciones mensuales de la ejecución de sus presupuestos operativos y de inversión, y la iniciativa de su Ministerio de Hacienda sobre Efectividad y Eficiencia de los Proyectos de Gasto Público son ciertamente útiles, pero no tienen la magnitud ni la importancia estratégica de las Revisiones Estratégicas del Gasto referenciadas aquí, que tienden a ser realizadas anualmente, bienalmente, o incluso cada cinco años para grupos estratégicos de programación.

El gobierno podría "ensayar" primero el sistema, lanzando un par de revisiones piloto en áreas de programas consideradas particularmente maduras para ser evaluadas. Canadá ha venido usando un sistema de este tipo desde 2007. Estas revisiones podrían ser usadas para identificar espacios plurianuales dentro del Plan Nacional de Desarrollo con metas de desempeño claras, a ser informadas y re-evaluadas por ejemplo en cuatro años, de manera similar a las "Revisiones Estratégicas" de Canadá y Australia comentadas en los Recuadros 3.13 y 3.14. Otra fuente de inspiración, si bien en menor escala, podrían ser los Acuerdos de Servicio Público británicos (*British Public Service Agreements*-PSAs) basados en revisiones del gasto y espacios presupuestales a mediano plazo vinculantes para los ministerios (ver Recuadro 3.15).

Recuadro 3.13. **El Sistema de Gestión del Gasto y las Revisiones Estratégicas de Canadá**

El Sistema de Gestión del Gasto (*Expenditure Management System*-EMS) del gobierno de Canadá orienta la planeación del gasto y la toma de decisiones, la implementación y vigilancia del presupuesto. En junio de 2007 se anunció un enfoque renovado del EMS que garantiza, que todos los programas del gobierno se centren en resultados que generen "value for money" de los

Recuadro 3.13. **El Sistema de Gestión del Gasto y las Revisiones Estratégicas de Canadá** *(continuación)*

impuestos de los contribuyentes y estén alineados con las prioridades de los canadienses y las responsabilidades federales.

Las Revisiones Estratégicas son un elemento importante del EMS: los Departamentos y Agencias federales tienen que realizar una Revisión Estratégica cada cuatro años para examinar sus costes directos de programación, con el objetivo de evaluar cómo y si están alineados con las prioridades del gobierno, y si son eficientes. Los resultados de las Revisiones Estratégicas son considerados por el Gabinete como parte de la planeación del Presupuesto. Las Revisiones Estratégicas tienen dos objetivos globales:

- Excelencia Administrativa —las Revisiones Estratégicas afrontan la administración efectiva de los recursos del gobierno para lograr resultados e impulsar la excelencia en el desempeño de los programas y servicios para los canadienses, y
- Credibilidad Fiscal —las Revisiones Estratégicas ayudan a garantizar que el crecimiento global del gasto es consistente con los compromisos del gobierno— en promedio, por debajo del crecimiento anual del PIB.

Las Revisiones Estratégicas le permiten al gobierno evaluar de manera permanente la relevancia y el desempeño del gasto de los programas. Para tal fin, las organizaciones que realizan Revisiones Estratégicas deben:

- Evaluar integralmente el 100% de los gastos directos de sus programas, e identificar áreas donde ajustes a los programas y las políticas, pueden mejorar el desempeño y la relevancia de la programación.
- Evaluar oportunidades de ahorro, identificando su programación de menor prioridad y desempeño junto con ganancias de eficiencia potenciales en servicios internos.

Con el objetivo de reasignar fondos para satisfacer prioridades emergentes del gobierno, se deben fijar metas de reducción. Al inicio del proceso de revisión, la Secretaría de la Junta del Tesoro (Treasury Board Secretariat) envía una carta a cada Departamento o Agencia que vaya a realizar una revisión, en la que se define el alcance de la misma, así como las metas para la programación de menor prioridad y desempeño. Los Ministros y Directores Adjuntos deben aportar evidencias sobre el desempeño del 100% de sus programas y gastos, lo que le permitirá a los Ministros de la Junta del Tesoro responder a las siguientes preguntas claves:

- ¿Todos los programas y gastos están efectivamente alineados con las prioridades del gobierno?
- ¿Todos los programas y gastos son consistentes con las responsabilidades federales?
- ¿Hay otras organizaciones [por ejemplo, federales /provinciales, del sector privado, o del sector sin ánimo de lucro] mejor posicionadas para la prestación de estos programas?
- ¿Todos los programas y gastos son relevantes y siguen satisfaciendo las necesidades de los canadienses?
- ¿Todos los programas están maximizando la eficiencia?
- ¿Todos los programas están cumpliendo efectivamente los propósitos para los cuales fueron creados?
- ¿Se requieren ajustes para mejorar el desempeño [incluyendo eficiencia y efectividad]?
- ¿Se pueden lograr los mismos resultados usando menos recursos?
- ¿La organización tiene la capacidad de gastar y administrar por resultados efectivamente?
- ¿Se pueden hacer mejoras en los servicios internos para maximizar la eficiencia?
- ¿Hay oportunidad para reducir duplicidades, como medio para lograr mayor eficiencia y ahorro?

Las Revisiones Estratégicas usan asesores externos para otorgar independencia al Ministro responsable, y para certificar ante los Ministros de la Junta del Tesoro, que se ha realizado una revisión integral.

Fuente: Gobierno de Canadá (2012), sitio web de la Secretaría de la Junta del Tesoro, www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp.

Recuadro 3.14. **Las revisiones estratégicas en Australia**

El Marco de Revisión Estratégica fue introducido en 2007, para trabajar junto con los marcos descentralizados de evaluación y revisión de los programas departamentales de Australia. Las Revisiones Estratégicas son generalmente más amplias que las revisiones departamentales de programas (o de gasto), adoptando una perspectiva de conjunto de gobierno y un mayor grado de escrutinio independiente.

Las Revisiones Estratégicas se centran en áreas importantes de políticas y de gasto, entre programas o portafolios, y demás iniciativas significativas del Gobierno de Australia. Las revisiones también pueden focalizarse en un asunto en particular de interés actual para el gobierno. Un rasgo particular de las Revisiones Estratégicas, es que se centran en examinar la relevancia y el desempeño de forma continua de programas y actividades en curso, y no necesariamente en encontrar ahorros. Cada Revisión Estratégica opera a partir de unos términos de referencia, establecidos para cada revisión individual, con la meta de abordar algunos o todos los Principios de Revisión del Gasto, dependiendo de su relevancia. Los Principios de Revisión del Gasto son la pertinencia, efectividad, eficiencia, integración, evaluación de desempeño y alineación con las políticas estratégicas.

El programa de Revisiones Estratégicas es avalado por el Primer Ministro o por el Comité de Revisión del Gasto del gabinete, y las revisiones son sometidas a la consideración del gabinete. Las Revisiones Estratégicas son lideradas, o bien por una eminencia independiente, o por un empleado de alta jerarquía del Departamento de Finanzas y Liberalización (Finanzas), dependiendo de la naturaleza de la revisión. Los equipos revisores varían de tamaño, y pueden incluir tanto empleados del Departamento de Finanzas, como personal temporal de las agencias pertinentes. Todas las revisiones son realizadas dentro de, y administradas por el Departamento de Finanzas. La duración de una Revisión Estratégica varía dependiendo de la complejidad y el tamaño de las políticas y programas en revisión. Sin embargo, la mayoría de las Revisiones Estratégicas se inician después del presupuesto y son concluidas a finales de noviembre, es decir que duran aproximadamente de cuatro a seis meses, con el objetivo de emitir informe al gabinete, antes de o como parte del siguiente presupuesto.

Fuente: Departamento de Finanzas y Liberalización de Australia, 2013.

Recuadro 3.15. **Revisiones del Gasto y Acuerdos de Servicio Público en el Reino Unido**

A partir de 1998, las Revisiones Integrales del Gasto implicaron revisiones a fondo de las metas, objetivos y planes de gasto de cada departamento para períodos de tres años. Las Revisiones Integrales del Gasto de la primera década, se centraron en combinar planes plurianuales de gasto, con metas de resultados de las políticas para dicho período. Esto dió origen a los Acuerdos de Servicio Público (*Public Service Agreements*-PSAs), los cuales fijaban metas medibles de los objetivos del gobierno para programas de gasto público. Cada departamento tenía su propio PSA (cuasi-contrato) negociado con la Tesorería, para presentar los resultados obtenidos de acuerdo con el nivel de financiación para un período de tres años. Por lo tanto, la Tesorería jugaba un papel principal tanto en el desarrollo del marco de desempeño de los PSA y de los PSA de cada departamento, como en el proceso de Revisión del Gasto dirigido a cada departamento.

Los PSA fueron empleados para la medición *ex post* de las salidas / resultados en relación con los gastos, pero también como herramienta *ex ante* para motivar a los departamentos, a dirigir las operaciones con el fin de obtener resultados correctos. Sin embargo, también se reconoció que las medidas de desempeño de los PSA y la definición de metas no podían ser aplicadas a todos los gastos del gobierno.

Las Revisiones Integrales del Gasto realizadas con posterioridad, adoptaron un enfoque más profundo, pasando de incrementar el gasto, a realizar revisiones de base cero en los departamentos involucrados. Los gastos departamentales eran analizados teniendo en cuenta los objetivos a largo

Recuadro 3.15. **Revisiones del Gasto y Acuerdos de Servicio Público en el Reino Unido** *(continuación)*

plazo del gobierno, para evaluar que la prestación de los servicios se realizaba con efectividad y que el gasto se ajustaba a las prioridades.

La Revisión del Gasto 2010 se centró en establecer un marco global para reducir el déficit público, focalizando en objetivos como la reasignación de presupuestos, eficiencia y ahorros. Adicionalmente los PSA también están evolucionando, de un sistema de gestión de desempeño de arriba hacia abajo, a "planes de negocio departamentales" que proporcionaran información sobre el desempeño y el gasto, incluyendo los siguientes datos de cada departamento:

- visión y prioridades a 2014-15;
- plan de reforma estructural, incluyendo acciones y plazos para implementar reformas durante los dos años siguientes; y
- fomentar la transparencia, incluyendo indicadores para los que se publicarán datos, con la finalidad de mostrar el coste, el impacto de los servicios públicos y de las actividades departamentales. Esta sección será publicada, pudiendo ser consultada, para garantizar que el Gobierno fije a tiempo los indicadores más relevantes, para el inicio del período de Revisión del Gasto en abril de 2011.

Las revisiones conllevan la definición de metas de desempeño plurianuales, para una determinada política. Estas metas podrían estar vinculadas al plan financiero plurianual del Plan de Desarrollo (o mejor aún, el marco con el horizonte de planeación a diez años). De hecho, con base en tendencias recientes entre los miembros de la OCDE, las proyecciones fiscales a largo plazo pueden mejorar el marco fiscal colombiano, dado que pueden ayudar a abordar desafíos a largo plazo. Las proyecciones fiscales suponen un medio para evaluar la sostenibilidad fiscal, con base en políticas actuales, impuestos estables, parámetros demográficos y variables micro y macroeconómicas relevantes.[12] Entre otros beneficios, estas proyecciones refuerzan la planeación estratégica en el largo plazo.

Recuadro 3.16. **Requisitos de la UE para los marcos fiscales a mediano plazo: la aplicación española**

- Para incorporar la perspectiva presupuestaria plurianual del marco de supervisión del presupuesto de la Unión, la regulación del denominado "*six-pack*", donde se establece que la planeación de la legislación del presupuesto anual debe basarse en planeación fiscal plurianual derivada del marco presupuestario de mediano plazo. Por lo tanto, los miembros de UE deben aprobar marcos presupuestales de mediano plazo, los cuales deben contener, entre otras, proyecciones de gastos y rentas para el año presupuestario y varios siguientes. (***Directiva del Consejo Europeo sobre requisitos para los marcos presupuestarios de los Estados miembros***).
- Desde comienzos de la década de 2000, España ha venido aprobando un marco presupuestario a 3 años únicamente para el Gobierno Central. Con la aprobación de la nueva regla fiscal en España, esta práctica se ha ampliado a las administraciones subnacionales (Comunidades Autónomas y Municipios), con el fin de reforzar las técnicas presupuestarias en el nivel territorial, y garantizar que la programación presupuestaria sea plenamente consistente con los objetivos fiscales y de deuda.
- La regla fiscal establece el contenido mínimo obligatorio para estos marcos, con el fin de asegurar que la programación presupuestaria de todos los niveles de la Administración sea consistente.

Fuente: Contribución de la evaluación del experto español.

Contemplar la posibilidad de aplicar marcos de presupuesto a mediano plazo en el nivel subnacional

El gobierno podría contemplar también, la posibilidad de ampliar la aplicación de los marcos presupuestarios a mediano plazo a las administraciones territoriales. Dado que han demostrado ser una herramienta eficiente para la planeación y la elaboración del presupuesto, como así lo ilustran las experiencias en la UE y en España (ver Recuadro 3.16).

La regla fiscal de Colombia: contemplar reforzarla con una regla de gasto

Para reforzar el marco presupuestario colombiano y mejorar la disciplina fiscal, el gobierno de Colombia adoptó una nueva regla fiscal en junio de 2011 (ver Recuadro 3.17). Esto constituyó una importante mejora, dado que esta regla refuerza la disciplina fiscal del país, contribuyendo a disminuir la volatilidad presupuestaria asociada al impacto de los cambios en los mercados internacionales de productos básicos (ver Capítulo 1), a la vez que crea un marco adecuado para la planeación. La nueva regla fiscal Colombia está dirigida al equilibrio estructural, siguiendo tendencias de la OCDE y, en particular, la experiencia chilena que ha alcanzado resultados positivos.

Recuadro 3.17. **La regla fiscal de Colombia: una instantánea**

Los **principales objetivos** de la regla fiscal colombiana son los siguientes:

- Consolidar la sostenibilidad fiscal mediante la reducción de la deuda.
- Mejorar la gestión de incrementos imprevistos de rentas: los ingresos que superen las rentas públicas estructurales por productos básicos y no básicos, serán ahorrados temporalmente en el Fondo de Ahorro y Estabilización.
- Habilitar políticas contra-cíclicas, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización.
- Facilitar la coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

Principios claves de la regla:

- La regla fiscal es objeto de aplicación en el gobierno central, dado que dicho gobierno es el que en mayor grado ha contribuido a la generación del déficit global y a la acumulación de deuda (87%) del sector público no financiero.
- La meta: el déficit estructural del gobierno central debe reducirse al 1% del PIB para el año 2022 (bajando del 2.7% en 2011), con metas intermedias alineadas con las elecciones presidenciales: 2.3% del PIB para 2014 y 1.9% para 2018.
- El déficit estructural se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos estructurales. Los primeros están ajustados por ciclo económico, y por variaciones imprevistas o transitorias en los ingresos relacionados con productos básicos (es decir, desviaciones de los precios y cantidades a largo plazo). El gasto estructural es definido como el gasto total, excluyendo programas de gasto contra-cíclicos (discrecionales) específicos.
- El nuevo marco crea un Fondo de Ahorro y Estabilización, gestionado por el Banco Central, donde los aumentos imprevistos de ingresos (es decir, aquellos resultantes de una tasa de crecimiento de la economía o de los precios de los productos básicos, por encima de su nivel a largo plazo) han de ser ahorrados. Se puede gastar hasta el 10% de los recursos del Fondo, en programas de gasto contra-cíclicos.
- La regla incluye una cláusula de escape. Cuando la brecha es negativa y la tasa de crecimiento real esperada, es al menos 2 puntos porcentuales más baja que la tasa a largo

Recuadro 3.17. **La regla fiscal de Colombia: una instantánea** *(continuación)*

plazo (estimada por el gobierno entre el 4.3 y el 4.8%), se puede aprobar un programa de gasto contra-cíclico. Este gasto contra-cíclico debe ser suprimido progresivamente dos años después de que el crecimiento económico haya alcanzado, o esté por encima de, su tasa a largo plazo.

- Dos comités integrados por expertos independientes, se constituyen para hacer estimaciones de la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía y de los ingresos por productos básicos. Otro comité de expertos independientes —profesores universitarios, economistas y presidentes de las Comisiones Económicas del Congreso—, evaluará los parámetros incorporados en la regla fiscal y los posibles cambios propuestos por el gobierno. También monitoreará la implementación de la regla.
- El gobierno tiene que presentar anualmente, un informe al Congreso sobre la implementación de la regla.

Fuente: Echeverry Garzón, J.C., Suescún Melo, R. y Alonso Masmela, G. (2011), "Regla fiscal para Colombia", *Notas Fiscales*, No. 4, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%204%20Regla%20Fiscal.pdf.

La regla fiscal colombiana sigue buenas prácticas internacionales, adaptándolas a los rasgos específicos del país. Las características de esta regla están en línea con las denominadas "reglas fiscales post-crisis"[13] o "reglas fiscales de segunda generación". Por ejemplo, la regla fiscal se focaliza en el déficit estructural de Colombia, en lugar de en la deuda global; permitiendo una política fiscal contra-cíclica. Es una regla fiscal flexible, e incluye una cláusula de escape en caso de desaceleración económica. El reto esencial es la implementación de la regla fiscal. En los primeros años de implementación de la regla, según los datos estimados, el contexto macroeconómico será positivo, con tasas significativas de crecimiento del PIB. En este contexto, pueden surgir presiones para relajar la aplicación de la regla fiscal, como sucedió en la UE con la enmienda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico en 2004.

Las reglas fiscales son para períodos de auge; esta es una de las lecciones aprendidas de la crisis de la UE. Durante períodos expansivos, las reglas fiscales ayudan a crear el espacio fiscal necesario para aplicar políticas contra-cíclicas durante recesiones. Se ha producido una clara mejoría de la regla fiscal de Colombia, en comparación con la regla *ex ante*. Sin embargo, podrían fortalecerse los siguientes aspectos:

- Las acciones correctivas a ser adoptadas en caso de desfases, no están claramente definidas. Para mejorar aún más la credibilidad del gobierno, se podría crear una "cuenta de compensación" o "fondo de contingencia" nacional, similar al marco para frenar la deuda de Suiza (donde las desviaciones de la regla se acumulan, con el requisito de ajustarse en un determinado marco de tiempo), como se menciona arriba.
- Puede ser necesario ampliar el alcance de la regla fiscal, dado que algunas empresas y entidades públicas del sector financiero y de la salud, así como los gobiernos subnacionales (ver Capítulo 4), podrían causar desfases.
- Si se dificulta la implementación del equilibrio fiscal estructural, porque la fijación de los precios y las cantidades de referencia para el sector de productos básicos no es una tarea fácil (como lo demuestran las experiencias de Chile y México), se podría agregar una regla de gasto al marco.

En efecto, la experiencia internacional sugiere que las reglas fiscales basadas e n el déficit estructural, han demostrado ser efectivas para inyectar disciplina a las finanzas públicas (por ejemplo Chile). Sin embargo, estas reglas tienen desventajas asociadas al grado de incertidumbre en el cálculo de la brecha de producción, y otros factores que pueden conducir a una revisión sustancial en la estimación del déficit estructural.

Estas dificultades metodológicas son aún más complicadas en América Latina, donde es necesario estimar precios y cantidades de referencia para el sector de productos básicos, un importante motor económico de las economías latinoamericanas. Las experiencias en Chile y México revelan, que estos cálculos suponen un grado de incertidumbre aún mayor. Estos problemas metodológicos pueden por ende, complicar el monitoreo de la regla, y obstaculizar la transparencia y la rendición de cuentas. Estas limitaciones han sido superadas por reglas de gasto, dado que su meta puede ser controlada directamente por el gobierno. Siguiendo experiencias internacionales, una regla de gasto, que es más fácil de implementar, podría ser agregada al marco[14].

Además, de acuerdo con la experiencia de la UE, las reglas de gasto han logrado un equilibrio adecuado entre los objetivos de disciplina presupuestaria y estabilización macroeconómica[15], jugando un papel importante en el control del gasto público, especialmente en los períodos de crecimiento. Se basa en el criterio establecido por el llamado "*Six Pack*" de la UE —que reformó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento—, que impulsó la obligación de incluir reglas de gasto en el marco fiscal de los Estados miembros de la UE (ver la experiencia española en la implementación de una regla de gasto en el Recuadro 3.18).

Recuadro 3.18. **La regla de gasto de España**

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, contiene una regla de gasto en línea con los requisitos de la regulación de la UE. Según esa regla, el incremento del gasto público no superará el crecimiento del PIB. Adicionalmente, cuando los ingresos públicos recaudados superen a los estimados en el presupuesto, estos ingresos tendrán que ir destinados a la amortización de la deuda pública, en lugar de financiar nuevos gastos.

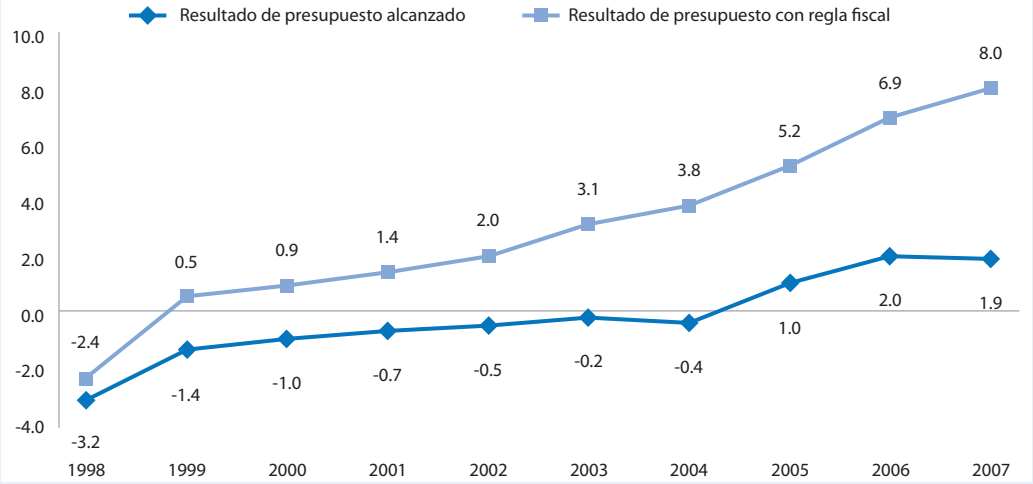
La regla de gasto es un complemento necesario a la regla de presupuesto equilibrado, que ayuda a lograr mejores resultados fiscales y a solventar algunas debilidades de estos últimos. Por ejemplo, durante el período 2005-07, España registro tres superávits fiscales consecutivos. Si bien se lograron las metas de equilibrio fiscal, la tasa de crecimiento del gasto durante este período, estuvo muy por encima de la tasa de crecimiento del PIB.

Según el Banco de España,* si España hubiese tenido una regla de gasto vigente durante el período de expansión, el superávit fiscal registrado hubiese sido significativamente más alto (es decir, en 2007 el superávit fiscal hubiera sido el 8% del PIB en lugar del 1.9% alcanzado).

¿Qué habría pasado, si España hubiese tenido una regla fiscal durante el período de crecimiento económico?

Recuadro 3.18. **La regla de gasto de España** *(continuación)*

Resultados de presupuesto como % del PIB



* Banco de España (2011), *La reforma del marco fiscal en España: Los límites constitucionales y la nueva regla del crecimiento del gasto público*, Publicaciones del Banco de España, www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Sep/Fich/art4.pdf.

La principal desventaja de incluir metas de gasto en la regla fiscal colombiana, es que hará que la implementación de la regla sea más compleja. Para abordar este asunto, teniendo en cuenta que la regla fiscal fue aprobada recientemente, el gobierno podría contemplar aplazar dos o tres años, la introducción de la regla de gasto, hasta que todos los procedimientos e instituciones se hayan adaptado a la nueva regla fiscal.

Contemplar la aplicación de la regla fiscal subnacionalmente

Cuanto más amplio sea el alcance de la regla fiscal, mejor será. La cobertura de la regla fiscal debe extenderse a todo el Sector Público, incluyendo a aquellas empresas públicas y demás entidades, financiadas principalmente con recursos públicos. Algunos cambios pueden ser requeridos para aplicar la regla fiscal a las empresas públicas, dado que algunas de estas compañías también pueden tener ingresos privados. Por ejemplo, siguiendo la experiencia española (ver Recuadro 3.19), la Ley de Estabilidad establece una regulación especial para las empresas públicas, diferente a la del resto de la administración pública. En este sentido, las entidades públicas tienen que mantener una posición de equilibrio fiscal, aunque no tienen metas fiscales.

Recuadro 3.19. **La experiencia española: extendiendo la regla fiscal al nivel subnacional**

- España tiene una de las más altas tasas de descentralización del gasto público: alrededor del 45% del gasto público es gestionado por las Comunidades Autónomas y los Municipios.
- Las reglas fiscales promulgadas en 2001 y 2006, contenían disposiciones especiales para los gobiernos subcentrales. Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad de potenciar la disciplina y coordinación fiscal en todos los niveles de la administración, la nueva regla

Recuadro 3.19. **La experiencia española: extendiendo la regla fiscal al nivel subnacional** *(continuación)*

fiscal recientemente aprobada* —mayo de 2012— incluye una regulación detallada para las Comunidades Autónomas y Municipios. Para mencionar tan solo algunos ejemplos:

- Se fijaron metas de déficit y de deuda para todos los niveles de Gobierno.
- Se aprobaron mecanismos preventivos en el nivel subcentral, para garantizar el logro de estas metas fiscales (mecanismos de advertencia temprana).
- Se reforzaron los mecanismos correctivos mediante el establecimiento de un sistema gradual de sanciones.
- Se realzó la transparencia económica en el nivel subcentral, incrementando las obligaciones relacionadas con el suministro de información económica y fiscal. Los plazos para la publicación de esta información han sido fijados por ley.

* Ley Orgánica 2/2012 sobre Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Fuente: Gobierno de España (2013), Oficina del Primer Ministro.

El alcance de la regla fiscal podría ser ampliado a los departamentos y municipios, para crear un marco fiscal nacional más fortalecido. La regla fiscal solo se aplica en el nivel central, con base en el supuesto, de que el gobierno central ha sido el que más ha contribuido en el pasado, al déficit global y a la acumulación de deuda (87%) por parte del sector público no financiero. Sin embargo, hay varios motivos para proponer ampliar el alcance a las administraciones subnacionales:

- En el pasado, las administraciones subcentrales también registraron desequilibrios fiscales significativos.
- El sistema de reforma de las regalías, afecta directamente a las finanzas públicas subnacionales, incrementando significativamente las rentas públicas para algunos departamentos. Se deben promover mecanismos de disciplina, para controlar todos estos cambios.
- Implementar la regla fiscal en el nivel subnacional, podría ayudar a administrar un marco común de disciplina fiscal en todos los niveles de gobierno. También se podría reforzar la planeación en el nivel territorial.
- Garantizar que las reglas subnacionales para las finanzas públicas estén totalmente en línea con la regla fiscal nacional, aplicando la misma regla fiscal a todos los niveles de gobierno, podría fortalecer el marco global de Colombia para el manejo de la disciplina fiscal.

Auditoría, vigilancia y control: una evaluación

Descripción general

En Colombia, el marco que rige el sistema de control público está estipulado en la Constitución, que establece instituciones de control externo totalmente independientes de las tres ramas de gobierno. La diferencia entre la auditoría externa e interna también está anclada en la Constitución, donde se definen los principales componentes del sistema de control de Colombia. En el nivel central, el sistema de control está compuesto por los dos órganos siguientes:

- La Contraloría General de la República de Colombia, es una institución independiente del gobierno que actúa como el más alto nivel de control fiscal en el país (ver siguiente sección). Su misión es vigilar la adecuada asignación de fondos públicos (en términos de resultados logrados a través del gasto y la inversión), y contribuir a la modernización del estado mediante la mejora continua en la gestión fiscal de las diversas entidades públicas.
- La Procuraduría General de la Nación de Colombia, es una institución pública independiente, que vigila la conducta pública de los funcionarios que ocupan cargos y ejercen mandatos públicos, vigilando por lo tanto el correcto funcionamiento de las instituciones y agencias del gobierno (incluida la policía). La Procuraduría General de la Nación de Colombia no es una institución judicial. El mandato del Procurador General es salvaguardar los derechos ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en nombre del pueblo para defender el interés público.

Otras dos entidades, si bien formalmente no forman parte de las instituciones de control de Colombia, también juegan un papel clave dentro del sistema de control del país:

- La Fiscalía General de la Nación de Colombia fue incorporada en 1991, con la promulgación de la nueva Constitución. Pertenece a la rama judicial del gobierno, y tiene plena autonomía administrativa y presupuestaria. Su propósito principal es asegurar la rápida y eficiente administración de la justicia a los ciudadanos. Esto incluye vigilancia anticorrupción, así como vigilancia del funcionamiento del sector público globalmente y a todos los niveles.
- La Auditoría General de la República de Colombia[16], es un órgano autónomo del estado creado por la Constitución de 1991, para vigilar y controlar las instituciones de auditoría. Como auditor del Gobierno de Colombia, informa directamente a la Procuraduría General de la Nación. La Auditoría General es por ende, una entidad supervisora de segundo nivel, responsable de monitorear la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, y de sus análogos subnacionales en las contralorías departamentales y municipales, y de asegurar que la supervisión fiscal se lleva a cabo de manera eficiente y efectiva, sin demoras.

En el nivel territorial, el control externo lo ejercen instituciones tales como las Contralorías, Veedurías y Personerías territoriales. El control interno está a cargo de las Oficinas de Control Interno (OCI) dentro de los ministerios.

La Constitución de 1991 estableció por primera vez, la obligación de implementar procedimientos de control interno dentro de las entidades públicas, y cambiar de control *ex ante* a auditorías selectivas *ex-post*, en línea con las tendencias internacionales.[17] Las autoridades colombianas han hecho esfuerzos significativos, para implementar un sistema de control interno sólido, cuyo principal logro fue la definición e implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en 2005. La implementación de este modelo se ha producido en todos los niveles del sector público.

El desarrollo de estas instituciones de control se produjo en paralelo, con la necesidad de combatir la corrupción. Este objetivo global llevó a las autoridades colombianas, a crear un número significativo de entidades de control, y a ampliar sus competencias con el paso del tiempo. Esto explica el actual marco de auditoría y control en Colombia: un número significativo de instituciones de control a nivel nacional y territorial, operan con amplias responsabilidades y complejas interrelaciones. Esta sección evalúa estas instituciones de control, centrándose en sus competencias y en las relaciones horizontales y verticales entre ellas.

A nivel general, este Informe concluye que Colombia no solo posee adecuadas instituciones de control, sino que desde la promulgación de la Constitución de 1991, las mejoras realizadas constituyen un tributo al compromiso político del gobierno de luchar contra la corrupción. Sin embargo, los desafíos de coordinación entre estas instituciones, pueden crear superposiciones o duplicidades en la ejecución de sus competencias, creando ineficiencias en el sistema. El sistema de control de Colombia se inspira en el sistema de México, cuyo sistema de control acaba de ser sometido a reformas significativas debido a los desafíos de coordinación que estaba afrontando (ver Recuadro 3.20).

Recuadro 3.20. **El sistema de control de México y su reforma reciente**

En México, un número significativo de instituciones de control dentro de la administración pública, ejercían funciones de auditoría interna y externa: la Secretaría de la Función Pública, los órganos de Control Interno de la Administración Federal, la Contraloría del Estado, la Auditoría Superior de la Federación, las Auditorías Superiores Locales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionales independientes.

Sin embargo, la insuficiente coordinación entre estas instituciones se tradujo en un desempeño inferior al estándar. La Auditoría Superior de la Federación confirmó, que la opacidad y la corrupción en la gestión de los recursos públicos, no se había podido contener, debido a la atomización y disparidad de esfuerzos por parte de las instituciones de auditoría en los tres niveles de gobierno. El diagnóstico fue claro: México contaba con instituciones de control adecuadas, pero debido a la falta de coordinación y a la amplia gama de metodologías, los resultados no eran los esperados. Los desafíos claves eran: *a)* desconexión entre las instituciones; *b)* marcos legales y papeles diferentes; *c)* el nivel de independencia; *d)* aspectos técnicos referentes a la planeación de las auditorías, las metodologías y los diferentes plazos para presentar los resultados.

En 2010, México llevo a cabo una reforma llamada Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)*. La reforma consistió en examinar en detalle la administración pública y el uso de los recursos públicos dentro del sistema de control. La reforma fue llevada a cabo, tomando como marco una serie de principios y actividades interrelacionadas, para establecer una coordinación efectiva entre todas las instituciones que ejercían funciones de auditoría y control en México. Los resultados claves buscados por la reforma fueron:

- Eliminar superposiciones, omisiones y contradicciones.
- Potenciar la efectividad y ampliar el alcance de las evaluaciones de desempeño.

La implementación del SNF busca dar certeza a las entidades públicas que están siendo auditadas, y garantizar a los ciudadanos que la evaluación del manejo de los recursos públicos, se ejerce de una manera más organizada, sistémica e integral. El plan para implementar el SNF tiene 6 objetivos estratégicos:

Plan de implementación del *Sistema Nacional de Fiscalización*

Objetivo 1: Definir estándares para la planeación, ejecución e informes de las auditorías
• Definir una regulación común para desarrollar las auditorías en todos los niveles de Gobierno, en línea con las reglas internacionales.
• Revisar el proceso de control interno a través de patrones adecuados, resaltando la importancia de la prevención y detección temprana de irregularidades.
Objetivo 2: Formación del personal
• A través de programas de formación, cubriendo todas las instituciones fiscales y las evaluaciones por expertos, con miras a mejorar la calidad profesional de los auditores públicos.
• El programa de formación se basará en las áreas en las que los miembros del SNF estén más interesados.

Recuadro 3.20. **El sistema de control de México y su reforma reciente** *(continuación)*

Objetivo 3: Intercambio de información y trabajo conjunto

- Identificar áreas comunes para ejercer auditorías conjuntas o auditorías coordinadas entre las instituciones. Con base a ello, se definirán programas anuales de auditoría que involucren a todas las instituciones de auditoría.
- Promover el control interno en las entidades auditadas, a través de asistencia técnica y apoyo institucional.
- Un plan de evaluación por expertos, para intercambiar experiencias y mejores prácticas, entre las instituciones de auditoría que forman parte del sistema.

Objetivo 4: Cambios del marco legal relacionado con la auditoría

- Encuesta para identificar los cambios necesarios en el marco legal, desde el punto de vista de los miembros del sistema.
- Enmiendas a leyes y regulaciones para impulsar la mejora continua, en el desempeño de las oficinas superiores de auditoría fiscal y en las oficinas de control interno.
- Nueva ley del Sistema Nacional de Fiscalización para hacer obligatoria la implementación de principios, metodologías y regulaciones de auditoría.

Objetivo 5: Potenciar los logros de la lucha contra la corrupción

- Definir y aprobar un marco común con criterios generales para la prevención, detección, disuasión y penas impuestas a los comportamientos corruptos.
- Promover la transparencia y evaluación de la gestión pública, incorporando mejores prácticas.

Objetivo 6: Fortalecer el papel de las auditorías en la fijación de las responsabilidades de los empleados públicos

- Definir mecanismos disciplinarios efectivos, teniendo en cuenta las competencias disciplinarias de cada institución de auditoría miembro del Sistema.
- Establecer directrices comunes sobre los procedimientos disciplinarios.

Las reformas mexicanas están en su fase inicial de implementación. Los resultados no pueden ser evaluados todavía. Sin embargo, se ha diseñado una estrategia para monitorear su impacto con el fin de evaluar los resultados logrados.

* El 17 de febrero de 2010, durante la presentación de los Resultados de la Auditoría de las Cuentas Públicas correspondientes a 2008 en el Parlamento, el Auditor Superior de la Federación mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Auditoría / Fiscalización. Posteriormente, debido a la importancia de la implementación de un Sistema Nacional de Fiscalización en México, la Auditoría Superior de la Federación incluyó esa meta en el Plan Estratégico para 2011-17.

Con base en el enfoque actual dado a la reforma del sistema de control público en México, el gobierno de Colombia podría contemplar:

- **Mejorar la profesionalización del personal competente en implementar las funciones de control, mediante el establecimiento de un sistema de selección del personal basado en el mérito y fomentando el desarrollo de la capacidad técnica y profesional de control en todos los niveles de la administración.** Esta recomendación pretende alcanzar un doble objetivo: primero, mejorar el perfil técnico y la cualificación de los contralores públicos y, segundo, garantizar su independencia de los ciclos electorales.
- Si bien la mejora del recurso humano es un desafío clave para toda la administración colombiana, adquiere una importancia significativa en el caso de los empleados públicos responsables de las tareas de control y rendición de cuentas, teniendo en cuenta las características específicas del país. En España, por ejemplo, hay diferentes procesos selectivos para empleados públicos a cargo de tareas de control, diferenciando los cargos de control interno de los de control externo. Además, la dificultad del

proceso selectivo aumenta con el nivel del cargo público específico al que se aspira, de manera que hay exámenes diferentes para auditores séniores, contadores, etc.

- **Mejorar la concentración de las instituciones de control interno y externo en auditorías orientadas al desempeño, incluyendo medir el desempeño en función de los resultados y maximizando la eficiencia, en línea con las tendencias en los países de la OCDE.** Las auditorías financieras y legales son importantes, pero se deben potenciar la efectividad y las auditorías de desempeño siguiendo las tendencias de los estados miembros de la OCDE[18], especialmente en el caso de las instituciones de control externo.
- **Procurar implementar iniciativas de transparencia tales como la publicación de informes de auditoría y acciones correctivas.** Estas iniciativas de transparencia tienen un efecto disuasorio y pueden ser vistos como una forma de combatir la corrupción.
- **Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones de control, para lograr una cobertura más amplia en la auditoría de los recursos públicos, tanto en el nivel nacional como en los niveles territoriales.** Los pilares para fortalecer esta coordinación, son la ejecución de auditorías complementarias, y el intercambio de información oportuna y precisa.

El resto de esta sección evalúa el estado actual de cada una de las principales instituciones de control de Colombia, así como el estado de la coordinación horizontal entre estas instituciones en el nivel central, y el estado de la coordinación vertical en esta área entre el nivel nacional y los niveles subnacionales.

La Contraloría: contemplar mejorar su papel de liderazgo en el nivel nacional y en los niveles subnacionales

La Contraloría[19] es una institución con mandato constitucional que ejerce el más alto nivel de control fiscal en Colombia. Su propósito es garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante las recomendaciones para la mejora continua en toda la administración pública. Introduciendo las TIC en sus operaciones, actúa como agente modernizador[20], aumentando los procedimientos electrónicos. Tanto los informes de control como las advertencias se publican en el sitio web de la Contraloría. Esto puede ser visto como una buena iniciativa de transparencia, que refuerza el marco para luchar contra la corrupción.

La Constitución de 1991 constituyó un punto de inflexión en el papel de esta institución. Pasó de hacer controles perceptivos *ex ante*, a hacer auditorías *ex post* de carácter selectivo, en línea con las tendencias internacionales. Sin embargo, este nuevo enfoque también permite controles *ex-ante*, llamados "control de prevención" o "control de advertencia". Estos controles permiten a la Procuraduría, comunicar en tiempo real las deficiencias identificadas y recomendar medidas correctivas. El objetivo de este papel de prevención es lograr instituciones más eficientes y efectivas. Dicho esto, estos "controles de prevención"[21] pueden estar dificultando la gestión, dado que estas acciones preventivas parecen ser excesivas: entre el 1° de agosto de 2011 y el 13 de junio de 2012 se realizaron 163 controles de este tipo.

La característica más importante de la Contraloría es su independencia, reconocida por la Constitución. De hecho, la Constitución especifica que el Contralor será elegido por el Congreso para un período igual al del Presidente de la República, de una lista de tres candidatos, uno nombrado por la Corte Constitucional, otro por la Corte Suprema de Justicia, y el tercero por el Consejo de Estado, y no pudiendo ser reelegidos. La Constitución también

específica, que quien haya desempeñado el cargo de Contralor General no puede ocupar ningún otro cargo público del nivel nacional, ni presentarse como candidato en una elección popular, sino hasta un año después de haber salido de este cargo. El Contralor no puede ser miembro del partido político del Presidente ni de la coalición del Presidente.

Las auditorías desarrolladas por la Contraloría cubren una amplia gama de actividades con diversos objetivos: eficiencia, economía, equidad y la evaluación de costes ambientales. Para cumplir estos objetivos, la Contraloría ejecuta tres auditorías diferentes: auditorías financieras, auditorías de gestión y auditorías de desempeño. La Contraloría juega el papel tradicional atribuido a las Instituciones Superiores de Auditoría:

- Vigilancia de auditoría: para vigilar la gestión fiscal no solo de la administración pública sino también de individuos o entidades que manejan fondos o activos de propiedad de los contribuyentes.
- Vigilancia jurisdiccional: para establecer dónde recae la responsabilidad de la gestión fiscal e imponer sanciones financieras según sea necesario.

Adicionalmente, la Contraloría es competente para evaluar la calidad y eficiencia del control interno [22] y las Cuentas Nacionales de Colombia[23,] que son realizadas por la Contaduría.[24] La Contraloría puede expedir recomendaciones sobre las actividades evaluadas para disuadir riesgos graves que podrían poner en peligro los fondos públicos. En estos casos, se realizan auditorías posteriores para verificar las acciones adoptadas[25]y hacer un seguimiento de las recomendaciones. Si la Contraloría identifica un problema de gestión pública, la entidad auditada tiene que desarrollar un plan de mejora. Se atribuye a las Oficinas de Control Interno de la entidad, el monitoreo de la implementación del plan y tras el debido proceso, la Contraloría, aprueba las conclusiones de la auditoría.

Dependiendo de la naturaleza de estas conclusiones, los informes serán presentados a las siguientes instituciones: la Procuraduría, en caso de asuntos disciplinarios, o la Fiscalía General de la Nación, en caso de una conclusión que dé lugar a un alegato de actividad ilegal. La Contraloría puede imponer sanciones en los casos de faltas fiscales. La Contraloría, como institución de auditoría externa, ha seguido las prácticas internacionales ejerciendo su papel como institución suprema de auditoría de Colombia. Colombia es miembro de la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) y, en particular, participa en el grupo de trabajo regional OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

La evaluación ha concluido que el desafío clave para el gobierno, es potenciar la coordinación con otras instituciones, especialmente la Procuraduría, para incrementar la eficiencia y eliminar la superposición de actividades. Para hacerlo, el gobierno podría contemplar:

- **Reforzar el papel asesor de la Contraloría y potenciar su independencia de los órganos de control interno.** Actualmente, la Contraloría es miembro del Consejo Asesor que aprueba las directrices de control interno. Dado que la Contraloría ya está a cargo de evaluar los procedimientos de control interno, no puede desempeñar esta función de manera objetiva si también forma parte del Consejo que define la política de control interno. Por lo tanto, se podría dar a la Contraloría el derecho de voz pero no de voto en el Consejo Asesor.
- **Garantizar que la Contraloría General juega un papel de liderazgo, en el proceso de solventar las disparidades en la capacidad de las Contralorías territoriales.**

La Procuraduría: contemplar mejorar su eficiencia y racionalizar su mandato

La Procuraduría[26] General de la Nación es una institución ordenada por la Constitución, cuyas funciones principales son:

- Supervisar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, decisiones judiciales y decretos administrativos.
- Proteger los derechos humanos y garantizar su efectividad, con la asistencia del Defensor del Pueblo.
- Defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, especialmente la protección del medio ambiente.

Como en el caso de la Contraloría, la Procuraduría es una institución independiente de las tres ramas del Estado. La Constitución establece su independencia; el Procurador General es elegido por el Senado para un período de cuatro años de una lista de candidatos seleccionados por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.[27] La Constitución identifica tres tipos de acciones a ser ejercidas por la Procuraduría: preventivas, de intervención y disciplinarias:

- El papel *preventivo*, es considerado la responsabilidad principal de la Procuraduría, dado que esta institución debe "prevenir antes de imponer sanciones". La Procuraduría supervisa el desempeño de los empleados públicos y expide recomendaciones si hay hechos / comportamientos que puedan violar reglas o procedimientos. La recomendación no suspende los procedimientos administrativos, de manera que el papel preventivo se ejerce en paralelo con la gestión pública. La ejecución de estas acciones preventivas, no implica co-administrar o interferir en la gestión de un expediente por las entidades públicas. A través de las acciones preventivas la Procuraduría vigila todos los aspectos de la gestión pública, más allá del control de los fondos públicos.
- El papel de *intervención*, le permite a la Procuraduría intervenir en procedimientos legales en presencia de las autoridades judiciales (o administrativas), para defender el ordenamiento legal, el interés público o los derechos humanos fundamentales.
- Bajo el papel disciplinario, la Procuraduría se encarga de iniciar, desarrollar y dictar fallos en investigaciones contra funcionarios públicos o cualquier individuo que ejerza funciones públicas o administre recursos públicos, de conformidad con el *Código Disciplinario Único*.[28]

La Procuraduría ejecuta sus facultades disciplinarias, con base en acciones iniciadas por las Oficinas de Control Interno Disciplinario ubicadas en los ministerios y otras entidades públicas. En el nivel subnacional, la Procuraduría ejecuta sus facultades disciplinarias con base en acciones iniciadas por los Personeros en las entidades subnacionales. La gestión fiscal de la Procuraduría es vigilada por la Contraloría.

La Procuraduría es una de las instituciones más apreciadas en Colombia. Este hecho otorga poder a la institución y refuerza su legitimidad. Esta institución está ampliamente anclada y presente en todos los niveles del sector público colombiano. El alcance de sus funciones es amplio, abarcando desde la protección de los derechos humanos hasta garantizar el principio de transparencia en la contratación pública. Dicho esto, si bien las funciones preventivas de la Procuraduría en teoría adoptan la forma de recomendación, en la práctica aplica fuertes controles *ex-ante* porque esta institución ejerce unas fuertes responsabilidades disciplinarias. De hecho, la función preventiva llevada a cabo por la Procuraduría puede estar ralentizando la toma de decisiones, por el temor por parte de los gestores públicos de contravenir una regla

involuntariamente. Adicionalmente, los actuales controles preventivos generan solapamientos en las actividades de la Procuraduría y los sistemas de control interno; potencialmente, esto implica que se desaprovechan recursos además de demorar la toma de decisiones.

Para abordar estos asuntos, el gobierno podría contemplar **aclarar y comunicar ampliamente los procesos mediante los cuales la Procuraduría ejerce su función preventiva, vinculándolos claramente con el objetivo de combatir la corrupción dentro del amparo de la Constitución.**

Control interno: contemplar racionalizar sus operaciones y prestar una vigilancia efectiva

El actual sistema de control interno[29] también está fijado en la Constitución, la cual establece que las entidades del sector público tienen que diseñar e implementar métodos y procedimientos de control interno. Colombia ha seguido referencias internacionales tales como COSO[30] y COCO, y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para desarrollar su sistema de control interno. La filosofía de estos marcos de control interno es integrar los controles como parte del proceso de la gestión pública, analizando procedimientos, identificando riesgos y definiendo e implementando controles para mitigarlos. Marcos similares de control interno han sido implementados en todo el mundo.

El ámbito de la función de auditoría interna de Colombia abarca todo el sector público en todos los niveles de gobierno, e incluye no solo la rama Ejecutiva sino también las ramas Judicial y Legislativa. Se usa el Modelo Estándar de Control Interno (el MECI), en línea con las tendencias internacionales. Este modelo define cómo implementar una estrategia de control en cada entidad pública, su gestión de control y su evaluación.

La responsabilidad de establecer y desarrollar un sistema de control interno, recae sobre el superior jerárquico de cada entidad pública. Por lo tanto, cada entidad pública tiene una Oficina de Control Interno (OCI). Las OCI son la piedra angular del sistema de control interno, ya que están a cargo del monitoreo y evaluación del sistema. En particular, sus competencias son:

- Auditar y supervisar los procedimientos de control interno.
- Asesorar a la alta dirección de la entidad pública en la implementación de procesos de control y, cuando se requiera, introducir los correctivos necesarios para lograr las metas y objetivos de la entidad.

Los Jefes de las OCI Nacionales son nombrados por el Presidente de la República. Si bien esta reciente reforma, es un importante paso dirigido a fortalecer la independencia del sistema de control interno, los jefes de las OCI, en teoría, podrían ser cambiados por un nuevo Presidente. Anteriormente eran nombrados por la gerencia de la entidad pública controlada. Los jefes de las oficinas de control interno no pueden participar en los procedimientos administrativos de la entidad.

La coordinación interna entre la OCI y su entidad pública controlada, se desarrolla por medio de un Comité de Coordinación de Control Interno, integrado por el jefe de la OCI y la alta dirección de la entidad controlada. Su papel es coordinar y asesorar a los representantes legales de la entidad pública en materia de control interno.

Para garantizar la independencia del sistema de control interno:

- Las OCI son autónomas y se organizan a sí mismas; los jefes de las OCI tienen libertad para definir la naturaleza y el alcance de sus evaluaciones internas, en su ministerio / entidad pública controlada; son totalmente autónomos para proponer

un plan de auditoría basado en una valoración de riesgos y respuestas, que debe ser aprobado por el Comité de Coordinación de Control Interno.

- No existe un plan general para todo el gobierno que rija las auditorías; tampoco hay mucho en cuanto a coordinación sistemática entre las OCI en todo el gobierno. El plan de auditoría es propuesto por el jefe de control interno y aprobado por el Comité de Coordinación de Control Interno. Cada año, el Presidente de la República recibe un informe, que resume los informes de auditoría preparados por las OCI y usados como "input" por la Contraloría y la Procuraduría.

Los presupuestos asignados a la OCI los decide la entidad en la que reside la OCI. Más aún, no existe una regulación que establezca disposiciones comunes para todas las OCI en cuanto a salarios, personal, etc. Esto ha generado disparidades significativas en la estructura, plantilla de personal y escalas salariales de las OCI en todo el gobierno. En algunos casos, el número de empleados de una OCI no tiene ninguna relación con el tamaño de la entidad pública controlada. Además, los salarios tienden a ser mucho más altos en las empresas públicas que en los ministerios. Hay diferencias significativas en el perfil técnico del personal. Por ejemplo, no existe la obligación de tener un contador dentro del personal. Por otra parte, las cualificaciones del personal de las OCI en ocasiones no son las apropiadas para el papel asignado a estas oficinas. Si bien, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha hecho significativos esfuerzos recientemente, para mejorar la formación de los empleados públicos de las OCI, se podría desarrollar y darles una formación más específica (por ejemplo, cursos específicos sobre evaluación de riesgos).

Con una periodicidad cuatrimestral, el jefe de la OCI tiene la obligación de publicar un informe detallado sobre la situación de control interno en su organización, el incumplimiento de dicha obligación puede conllevar medidas disciplinarias contra el jefe de la OCI, el mencionado informe está disponible en el sitio web de cada entidad pública. De hecho, en los sitios web de los ministerios y entidades públicas, figura mucha información sobre las auditorías realizadas. Adicionalmente, existen regulaciones que asignan a los jefes de las OCI responsabilidades específicas de transparencia, tales como la obligación mencionada anteriormente. Este hecho positivo fomenta la transparencia.

Cada año, se presenta un informe ejecutivo al Ministro (o Director) correspondiente con las principales conclusiones de la evaluación de control interno de la entidad controlada, sus resultados y recomendaciones, para que la gestión sea más eficiente, efectiva y transparente. Este informe ejecutivo anual, también se presenta al Presidente de la República cada año. Estos informes son la base del informe ejecutivo anual del conjunto del gobierno, presentado al Presidente con los principales resultados y conclusiones de todos los informes de las OCI.

Estos informes también se envían al Consejo Asesor del gobierno de Colombia y al DAFP. El DAFP juega un papel significativo en el control interno dado que está a cargo de formar a los empleados públicos así como de desarrollar directrices para las políticas de control interno. Para estos fines, el DAFP cuenta con una Dirección específica para la aprobación de las guías metodológicas y demás herramientas para las OCI. Estas guías son de aplicación obligatoria para las entidades de la Administración Central y del nivel territorial.

Aunque no existe una vigilancia de la elaboración de informes de auditoría en todo el gobierno, el sistema de control interno está ampliamente regulado en Colombia, no solo porque es requerido por la Constitución, sino porque existe un alto grado de conciencia en todo el sector público, sobre la necesidad de implementar controles internos efectivos para combatir la corrupción. Se han hecho esfuerzos significativos para institucionalizar y aprobar regulaciones de control interno. Sin embargo, el marco reglamentario está atomizado entre una infinidad de leyes, decretos, directivas presidenciales, etc.

Para atender estos asuntos y reforzar las OCI como pilar clave del sistema de control de Colombia, el gobierno podría:

- **Desarrollar e implementar legislación sobre el estatus y las funciones del Controlador Interno, como seguimiento a las propuestas del Instituto de Auditores Internos, para regular las competencias, facultades, obligaciones, responsabilidades y otros asuntos específicos que afectan directamente a los auditores internos, y para establecer un Servicio de Auditoría Interna (ver abajo).** Esta recomendación podría ayudar a diferenciar el papel de las OCI del de otras instituciones de control.
- **Establecer un Servicio de Auditoría Interna mediante legislación, ya sea como un departamento técnico independiente o como una unidad del DAFP, que podría asumir las competencias existentes relacionadas con las OCI que actualmente desempeñan entidades tales como el DAFP, el Consejo Asesor del gobierno de Colombia y los Comités Ministeriales pertinentes,** para **coordinar a las OCI y darles soporte específico**, quizás siguiendo el ejemplo de Chile y de la Comisión Europea (ver Recuadro 3.21). Este Servicio podría:
  - **Desarrollar una estrategia armonizando la estructura de las OCI para mejorar la efectividad del sistema**. Por ejemplo, actualmente las OCI dependen de su entidad controlada para el soporte operativo. Este Servicio podría centrarse en desarrollar una escala salarial que refleje la complejidad de las funciones desarrolladas; estandarizar el tamaño del equipo de control con base en la dimensión y complejidad de la entidad controlada, y regular la composición de estas oficinas estableciendo la necesidad de contadores, especialistas legales, etc. (actualmente el perfil técnico del personal no está regulado). En España, por ejemplo, el número de controladores públicos y funcionarios contables de cada ministerio y entidad pública se fija con base en el tamaño de la entidad controlada y también en la complejidad de las auditorías. La implementación de esta estrategia podría mejorar la autonomía y la independencia de las OCI.
  - **Supervisar el desempeño de las OCI** con el objetivo de garantizar la calidad y la fiabilidad de las acciones de las OCI.
  - **Iniciar y vigilar la planeación de las auditorías y establecer auditorías transversales dentro de la administración pública**. Al hacer esto, se pueden identificar las principales debilidades de los procedimientos administrativos, y de este modo, se podría mejorar la gestión de riesgos. La iniciativa de proponer el plan de auditoría podría ser atribuida a las OCI, dado que éstas están próximas a la gerencia y tienen un conocimiento más profundo sobre dicha materia. Sin embargo, el plan de auditoría global podría ser aprobado por el Servicio de Auditoría Interna, para garantizar que se cubren todos los procesos y áreas del sector público.
  - **Apoyar al Consejo Asesor haciéndose cargo de su Secretaría**.
  - **Diseñar e implementar un Plan Nacional de Formación** para controladores internos.
  - **Atender asuntos técnicos, definir y aprobar guías metodológicas** para estandarizar los procedimientos de control interno de conformidad con reglas internacionales, así como el diseño del MECI.
- **Impulsar la coordinación entre el Servicio de Auditoría Interna y la Contraloría**, y garantizar que todos los informes del primero sean presentados a la segunda.

La coordinación horizontal de todo el gobierno central en esta área, es un asunto importante que se comenta más adelante.

Recuadro 3.21. **Los Servicios de Auditoría Interna en Chile y la CE**

En Chile existe un Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno (CAIGG) con competencias tales como: proponer un Plan General de Auditoría Interna centrado en las prioridades del gobierno y en los asuntos claves de la gestión pública; aprobar el Plan de Auditoría Interna de cada Ministerio;* el CAIGG puede ejecutar auditorías focalizadas en asuntos específicos, por ejemplo las auditorías sobre la integridad administrativa en los recursos humanos y en la contratación pública;** y, finalmente, el CAIGG tiene competencias para coordinar el trabajo de los auditores y revisarlo, y proponer recomendaciones.

En la Comisión Europea el pilar del sistema de control interno es el Servicio de Auditoría Interna.*** Si bien, los controladores de las auditorías internas desarrollan sus funciones en cada Directorio General, así como en los órganos autónomos de la UE, el Servicio de Auditoría Interna depende de la Vicepresidencia de la Comisión. Las competencias del Servicio de Auditoría Interna son las siguientes: hacer recomendaciones para ayudar a los gerentes de la Comisión a emplear los recursos con eficiencia; contribuir a la eficiencia y efectividad en toda la Comisión, y ayudar a la Comisión a controlar riesgos, proteger activos y monitorear el cumplimiento. Además, este servicio tiene competencias para desarrollar auditorías específicas solicitadas por la Vicepresidencia.

*Ver la guía metodológica nº 33 sobre la Planeación de la Auditoría General 2011.

**Ver la guía metodológica nº 44 sobre integridad administrativa.

***Según informes de expertos independientes sobre la reforma de la Comisión: www.europarl.europa.eu/experts/default_es.htm.

Contemplar promover una mayor coordinación horizontal en el nivel central

Como sucede en la mayoría de los países, las instituciones de control externo e interno trabajan juntas para atender asuntos de interés común, compartir conocimientos y apoyar el cumplimento de sus respectivas funciones. En Colombia, la relación entre la Contraloría y las OCI se basa en lo siguiente:

- La Contraloría usa los informes de las OCI como base, para iniciar su propia evaluación de una entidad o conjunto de entidades públicas.
- Cuando una entidad pública implementa un plan, para hacer el seguimiento de una auditoría realizada por la Contraloría, la OCI de la entidad asume la responsabilidad de monitorear la implementación de este plan.
- La Contraloría puede auditar y evaluar a la OCI de una entidad pública y el sistema de control que ha establecido.

Por lo tanto, las OCI y la Contraloría son los interlocutores regulares mutuos. Por otra parte, la Procuraduría no tiene una relación permanente con las OCI, fuera de que estas tengan que transmitir a la Procuraduría todos los asuntos que descubran, en el ejercicio de sus responsabilidades en su entidad controlada.

La relación entre la Procuraduría y la Contraloría se basa en dos elementos:

- La Procuraduría tiene el derecho de realizar auditorías por iniciativa propia. Al usar esta prerrogativa, la Procuraduría puede interrumpir los procedimientos emitidos por la Contraloría.

- Se puede dar una colaboración *ad hoc* entre la Contraloría y la Procuraduría; pero no está institucionalizada.[31]

Además, dependiendo de los resultados de las evaluaciones de desempeño o auditorías de una entidad pública, se puede requerir la intervención de las instituciones de control externo. Los hechos podrán concluir en una responsabilidad disciplinaria, penal, o fiscal. Si se trata de una responsabilidad disciplinaria, se convoca a la Procuraduría para evaluar el asunto e imponer una sanción. Si se trata de un asunto fiscal, la Contraloría determinará la sanción. Y si se trata de un asunto del código penal, la Fiscalía General de la Nación evaluará los hechos. De hecho, el mismo caso podría dar lugar a tres procedimientos diferentes simultáneamente, lo que podría generar ineficiencias en el sistema para dilucidar los hechos y determinar responsabilidades. Otros países han abordado este asunto. España, por ejemplo, se asegura de que la jurisdicción penal tenga la prioridad para analizar los hechos, que puedan causar una irregularidad penal. Por lo tanto, los procedimientos disciplinarios y/o fiscales / contables se suspenden hasta tanto se hayan determinado responsabilidades penales.

En Colombia, además de las entidades de control externo comentadas arriba, la Comisión Nacional para la Moralización, liderada por el Presidente, se creó en 2011 para combatir la corupción.[32] El (La) Contralor(a) General, el (la) Procurador(a) General y el (la) Fiscal General son miembros de esta Comisión. Su responsabilidad principal es trabajar conjuntamente con las otras entidades de control para combatir la corrupción. Varios órganos asesores influyen también sobre el sistema de control interno: el DAFP y varios Comités y Consejos (por ejemplo, el Comité de Coordinación de Control Interno o el Consejo Asesor). Estas entidades pueden proponer regulaciones, para fortalecer el sistema de control interno.

Por ende, la principal ineficiencia del sistema se deriva de las superposiciones reales o potenciales en el ejercicio de las responsabilidades de control, ya que muchos procedimientos se dan al mismo tiempo. El desafío clave es por lo tanto, evitar duplicidades y garantizar la calidad de los procedimientos realizados por las OCI, que posteriormente establecerán las bases para el trabajo de la Contraloría, además de ser "inputs" fiables del Consejo Asesor del gobierno de Colombia. Para abordar estos asuntos, el gobierno podría contemplar:

- **Aclarar las responsabilidades de las instituciones de control, para que el sistema sea más efectivo en sus operaciones cotidianas.** Si bien en teoría, la definición de competencias es clara, en la práctica, surgen superposiciones principalmente entre la Procuraduría y la Contraloría con respecto a evaluaciones / auditorías / controles disciplinarios y fiscales. Para evitar las superposiciones, el gobierno podría:
  - Definir un protocolo de ejecución sobre cómo proceder, cuando un caso individual involucra a más de una institución de control. El gobierno podría decidir qué asuntos tienen prioridad, en un caso que involucre múltiples infracciones. Una vez se haya definido esta jerarquía, cada institución de control puede proseguir en su área de responsabilidad.
  - Potenciar la coordinación entre la Contraloría y la Procuraduría; se podría contemplar la ejecución de auditorías conjuntas (con un equipo mixto de contralores y procuradores); el gobierno podría permitir que la Procuraduría solicite que la Contraloría ejecute auditorías especiales.
- **Renovar la concentración en los controles *ex post* y reducir los controles *ex ante*.** Las tendencias internacionales muestran, que todos los países están pasando de controles *ex ante*, a controles *ex post* ya que los primeros ralentizan la gestión pública. Los controles *ex ante* podrían ser limitados a casos específicos donde se presuman daños efectivos.

- **En caso de ser establecido, garantizar que el Servicio de Auditoría Interna (ver arriba) y las OCI comuniquen sus actividades pertinentes a la Contraloría, para facilitar la coordinación entre las unidades de control interno y externo, cuando sea posible**. En particular, la Contraloría podría ser informada sobre la planeación de auditorías y los resultados de las mismas.
- **Definir directrices metodológicas comunes para evaluar el control interno**. La Contraloría podría evaluar metodologías comunes, para ejecutar controles internos y trabajar con el Servicio de Auditoría Interna, si es creado, para implementarlas en todo el gobierno.

Contemplar fortalecer la coordinación vertical con el nivel subnacional

En el nivel territorial, el control lo ejercen las mismas instituciones que en el nivel central. En el nivel local, la supervisión fiscal la ejercen las contralorías territoriales (distritos, departamentos y municipios), que son entidades autónomas. Tiene un presupuesto independiente de la Contraloría General y plena autonomía en el desempeño de sus funciones.[33] Igualmente, los departamentos, distritos y municipios tienen autonomía para organizar sus propios sistemas de control interno. De manera que, como en el nivel central, el tamaño de las OCI no tiene que ser proporcional a la dimensión de la administración territorial auditada. El presupuesto de estas instituciones es financiado por el presupuesto de la entidad territorial. La distribución de responsabilidades es la siguiente:

- Las contralorías territoriales están a cargo de controlar los recursos de las entidades territoriales ("*recursos territoriales*"). Sin embargo, la Contraloría General también tiene el derecho de controlar estos mismos fondos.[34]
- Las contralorías territoriales también tienen la responsabilidad de auditar las transferencias recibidas del Presupuesto Nacional. Esta es una competencia compartida con la Contraloría General, la cual tiene prioridad en caso de conflicto.
- Para proyectos financiados conjuntamente con recursos territoriales y nacionales, como regla general, la responsabilidad de ejecutar la auditoría, se atribuye a la Contraloría del nivel de gobierno con el mayor porcentaje en el proyecto. Sin embargo, la Contraloría General puede intervenir si lo considera apropiado.[35]

Hay 32 Procuradurías Regionales con competencias relacionadas con los empleados públicos en los Departamentos, y 52 Procuradurías Provinciales con competencias sobre los municipios. Por lo tanto, en el nivel local hay dos instituciones adicionales, que desempeñan las responsabilidades de la Procuraduría en el nivel territorial: las Personerías y las Veedurías. Sin embargo, la Procuraduría tiene el derecho de revisar sus informes. Para combatir la corrupción, los Comités Territoriales de Moralización, que se reúnen al menos una vez por trimestre, apoyan el trabajo de la Comisión Nacional creada en 2011 (ver arriba).

El control interno en el nivel territorial es más débil que en el nivel central:

- El Departamento Administrativo central responsable de la función pública (el DAFP), ha hecho esfuerzos considerables para definir guías metodológicas en el nivel territorial, y ofrecer formación a los empleados territoriales. Sin embargo, si bien los criterios del DAFP son vinculantes para las contralorías territoriales, las disparidades en la capacidad subnacional en esta área, explican su limitada aplicación en la práctica.
- La distribución actual de responsabilidades entre la Contraloría General y las contralorías territoriales, está definida por ley. En teoría, las contralorías territoriales están a cargo de controlar tanto los recursos territoriales, como los fondos nacionales

invertidos en sus departamentos / municipios. Sin embargo, la Contraloría General también tiene competencia de control sobre dichos recursos. En la práctica, por lo tanto, esta distribución de responsabilidades puede dar lugar a confusiones y posiblemente a ineficacias en el uso de los recursos de auditoría.

El control en el nivel territorial se caracteriza de la siguiente manera:

- El sector público territorial tiende a estar menos formalizado, es decir, con una carencia comparativa de registros, debilidades contables, menos estadísticas, y así sucesivamente. Este no es un problema específico del sistema de control, pero puede afectar a su eficiencia y efectividad en el nivel subnacional.
- En el nivel territorial, la independencia de las entidades de control es menor que en el nivel central, porque las autoridades políticas territoriales nombran a los Contralores (de listas determinadas por los correspondientes Tribunales de lo Contencioso Administrativo). Los alcaldes y gobernadores nombran a los jefes de las OCI, para un período de cuatro años, el cuál debe ser diferente al de los propios alcaldes y gobernadores.
- Existen significativas divergencias tanto en el tamaño como en la capacidad de las Contralorías regionales y las OCI, debido a que no existen regulaciones que establezcan requisitos de capacidades mínimas. Las entidades territoriales dependen de sus propios presupuestos, para configurar la calidad de las instituciones de control. Adicionalmente, en el nivel territorial hay carencias de preparación y formación técnica del personal local de auditoría, y del personal que da formación a los auditores locales.

El desafío clave es garantizar que continua el proceso de descentralización, que las instituciones regionales de control adquieran las capacidades para cumplir con sus responsabilidades de auditoría y control adecuadamente a medida que nuevos recursos son transferidos a las entidades subnacionales, particularmente bajo la reforma de las regalías, dado que esto implica un incremento significativo de recursos públicos para muchos territorios. El proceso de descentralización debe ir acompañado de un fortalecimiento de las instituciones de control en el nivel territorial, para garantizar que los recursos que se gastan en los departamentos y municipios, sean administrados adecuadamente y se alcancen los resultados estimados. La plantilla de personal de la Contraloría General se aumentó recientemente para este fin.

Las recomendaciones de la sección anterior sobre coordinación horizontal, se pueden aplicar en el nivel subnacional. Además, el gobierno podría contemplar las siguientes recomendaciones adicionales, teniendo presente las agudas disparidades en las capacidades de los diferentes departamentos y municipios:

- **Desarrollar auditorías conjuntas entre la Contraloría General y las contralorías territoriales, para hacer que el sistema sea más eficiente.** Estas auditorías conjuntas podrían ser una buena oportunidad para compartir conocimientos.
- **Vincular el desarrollo de capacidades en el sistema de control territorial, con la implementación de la reforma de las regalías**. Dado que los recursos se aumentarán de manera significativa en muchos departamentos, existe un alto riesgo de que los actuales procedimientos de control en el nivel territorial, no sean suficientes para monitorear todos los proyectos de regalías. Por lo tanto, la reforma de las regalías podría ser aprovechada para mejorar la capacidad de control a través de apoyo financiero en el nivel territorial, trabajando con el nuevo personal dotado para estos fines en la Contraloría General.
- **Desarrollar e implementar un plan para profesionalizar la función de control interno en el nivel territorial, posiblemente incluyendo la centralización del**

proceso selectivo y la formación de auditores en un órgano nacional, por ejemplo el Servicio de Auditoría Interna propuesto, el DAFP, o la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

- En España, por ejemplo, los controladores internos en el nivel local tienen que ser seleccionados a nivel nacional, para garantizar su independencia de la entidad auditada. La formación de estos empleados públicos también está centralizada en el Instituto Nacional de Administraciones Públicas, para garantizar un determinado nivel de competencia técnica. Los municipios son clasificados por categorías, lo que determina la dimensión de la oficina de control interno (y el número de controladores internos asignados).
- En febrero de 2013, el Consejo de Ministros de España aprobó un borrador de legislación sobre reforma de la administración local, en la cual la independencia del controlador interno será reforzada, y la Ley Nacional de Presupuestos fijará los salarios de estos empleados públicos (actualmente, un porcentaje del salario es fijado por la autoridad local). Además, la colaboración entre los órganos de control local y la Autoridad Nacional de Control Interno, será promovida a través de acuerdos multinivel.

Conclusión

Este capítulo se ha centrado en el uso de evidencias sólidas para la toma de decisiones del gobierno central, implementándose así la estrategia nacional de desarrollo de Colombia. El capítulo ha destacado la importancia de la visión estratégica, recomendando que el gobierno de Colombia contemple la posibilidad de establecer competencias de planeación a largo plazo. Incorporando su planeación cuatrienal a mediano plazo, dentro de un conjunto de resultados estratégicos a largo plazo. Siendo considerado un medio para aumentar la estabilidad de la planeación más allá del horizonte del ciclo electoral presidencial, y otorgar así un mayor grado de continuidad de la planeación para lograr los objetivos de prosperidad fijados por el gobierno.

Este capítulo identificó formas de aprovechar la capacidad para medir el desempeño del gasto en función de los resultados estratégicos, solventando las rigideces del presupuesto, agilizando y racionalizando el sistema de medición del desempeño, mejorando la regla fiscal del presupuesto con una regla de gasto, e implementando las capacidades para realizar revisiones operativas estratégicas con el objetivo de identificar el espacio fiscal para acometer política emergentes prioritarias.

Este capítulo abordó la reforma regulatoria, destacando las recomendaciones contenidas en el Informe recientemente emitido por la OCDE sobre las Reformas Regulatorias, para implementar un sistema integral y obligatorio de Análisis de Impacto Regulatorio en los procesos de toma de decisiones del gobierno. Finalmente, este capítulo subrayó la necesidad de reforzar el sistema de control y potenciar su eficiencia, sin ralentizar la toma de decisiones y prestación de servicios en el sector público, en los niveles tanto central como subnacional, en especial a medida que el gobierno continúa con su agenda de descentralización y su nuevo sistema de distribución de regalías.

El siguiente capítulo examina el enfoque dado por Colombia a la gobernanza multinivel.

Notas

1. Es decir, los países cuyo PIB está convergiendo hacia el promedio de la UE o de la OCDE.
2. Algunos Ministerios y comisiones de regulación tienen funciones de implementación y supervisión. En la mayoría de los casos, esta función está reservada a las Superintendencias.
3. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia.
4. Capítulo II del Decreto 2696 de 2004.
5. OCDE, 2012.
6. OCDE, 2007. Base de Datos de Prácticas y Procedimientos de Presupuesto: P. 71 "¿Qué tipos de información de desempeño se producen para evaluar el desempeño no financiero del gobierno?"
7. El Departamento Nacional de Planeación también administra otras herramientas de gestión de la información, incluyendo aquellos para desarrollar el presupuesto de inversión del Plan Nacional de Desarrollo: el SUIFP (Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas) y el SPI (Seguimiento a Proyectos de Inversión).
8. También hay clasificaciones orgánicas y económicas disponibles.
9. En Colombia, el presupuesto se articula con base en una clasificación que no coincide con la noción de gastos de capital y corrientes. Por una parte, la Dirección General de Presupuesto administra más de tres cuartas partes del presupuesto (77% del Presupuesto Nacional para 2013). Esta porción incluye parte de los gastos corrientes y operativos tales como la adquisición de equipos, mantenimiento, y personal, así como el servicio de la deuda. Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación administra el gasto de inversión, incluyendo el relacionado con programas de educación, al igual que subsidios de salud, gasto militar, capital fijo, y transferencias a entidades subnacionales.
10. Marco Fiscal de Mediano Plazo.
11. OCDE, 2008b.
12. Anderson, 2009.
13. Shick, 2010.
14. OCDE, 2013.
15. Ayuso-I-Casals, 2012.
16. Artículo 274 de la Constitución de Colombia.
17. Con los cambios en la administración pública en los últimos 30 años, se ha desplazado el énfasis de las auditorías financieras y legales hacia el control de desempeño, que evalúa la eficiencia y la efectividad de la gestión pública.
18. Ruffner y Sevilla, 2005.
19. En inglés, "Office of the Comptroller General of the Republic of Colombia" o "Supreme Audit Institution". En este informe, la palabra Contraloría no será traducida para efectos de precisión.
20. Canales Aliende, 2012.
21. La Directiva Presidencial 02 de 2010 estipula las instrucciones para desempeñar y monitorear las funciones de advertencia.
22. Artículo 268 de la Constitución de Colombia.

23. *Balance General de la República*.

24. La Contaduría General de la Nación (CGN) es una institución pública regulada por la Constitución que está a cargo de preparar las Cuentas Nacionales, enviarlas a la Contraloría y presentarlas al Congreso.

25. Artículo 5.7 del Decreto 267 de 2000.

26. En inglés, "Office of the Inspector General of Colombia". En este informe, la palabra Procuraduría no será traducida para efectos de precisión.

27. Artículo 276 de la Constitución de Colombia.

28. Ley 734 de 2002.

29. Los controles internos se definen como los procesos, regulaciones y estructuras de gestión que le garantizan a la alta dirección que las acciones que se están desempeñando son legales, eficientes y efectivas en materia de costos y cumplen con las regulaciones.

30. El COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) es un marco de control interno ampliamente utilizado, creado originalmente en los Estados Unidos, y el COCO (Criterios de Control) fue publicado por primera vez por el Instituto Canadiense de Contadores Públicos (*Canadian Institute of Chartered Accountants*) en 1995.

31. Por ejemplo, en 2009, la Procuraduría conjuntamente con la Contraloría, hizo una inspección técnica de la contaminación del Manglar Caimanera debido al manejo indebido de la planta de tratamiento del alcantarillado de Coveñas, Sucre (Informe de Gestión de la Procuraduría 2009-2012).

32. Decreto 1474 de 2011 (artículo 62).

33. En los municipios más pequeños que no llegan a un umbral mínimo de ingresos y población, no hay contralorías territoriales. En estos casos el control fiscal lo asumen las contralorías departamentales.

34. Ley 42 de 1993 (artículo 26).

35. Resolución Orgánica 6289 de 2011, aprobada por la Contraloría General (Artículo 36).

Bibliografía

Anderson B. (2009), "The Benefits of Long-term Fiscal Projections", *OECD Policy Brief*, octubre de 2009, OCDE, París.

ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2011), *Plan estratégico de la ASF (2011-2017)*, Ciudad de México, www.asf.gob.mx/uploads/58_/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf.

Auditoria Superior de la Federación (2012), "Bases generales de coordinación para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización", Ciudad de México, www.asf.gob.mx/uploads/139_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion/Bases_Grales._de_Coordinacion_para_promover_el_desarrollo_del_SNF.pdf.

Ayuso-I-Casals, J. (2012), "National Expenditure rules: Why, How and When", *Economic Papers* 473, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, Comisión Europea, Bruselas, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_en.pdf.

Canales Aliende, J.M. (2012), "Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Públicas contemporáneas", *Revista Auditoría Pública*, No. 58, Órganos Autonómicos de Control Externo, Sevilla.

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

DAFP (Departamento de Administración de la Función Pública) (2009), "Rol de las oficinas de control interno en Colombia, Auditoría Interna o quien haga sus veces", *Departamento Administrativo de la Función Pública*, Bogotá, http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=561.

Diamond, J. (2002), "The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective", *IMF Working Paper*, WP/02/94, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, http://info.worldbank.org/etools/docs/library/97379/Kenya%20-%201-3%20March%202004/pdf/auditafrica2004_diamond_imfwp0294.pdf.

Comisión Europea (2012), *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Filc, G. y Scartascini, C. (2010), "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process", *IDB working paper series, No.*160, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Hernández de Cos, P. (2011), "La reforma del marco fiscal en España: Los límites constitucionales y la nueva regla del crecimiento del gasto público", *Boletín Económico*, septiembre de 2011, Banco de España, Madrid.

Iglesias Quintana J. (2009), "Manual didáctico de los Presupuestos Generales del Estado", *Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2004), "INTOSAI GOV 9100 – Guía para las normas de control interno del sector público", *Comité de Estándares Profesionales*, http://es.issai.org/media/14449/intosai_gov_9100_s.pdf.

INTOSAI (2007), "INTOSAI GOV 9130 – Información Adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad", *Comité de Estándares Profesionales*, http://es.issai.org/media/14457/intosai_gov_9130_s.pdf.

Marcel, M., Martínez, J.P. y Sanginés, M. (2012), "El Presupuesto basado en el desempeño: una vía para mejorar el gasto público. Las instituciones fiscales del mañana", *Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, DC.

Organización Internacional del Trabajo (2013), "Base de datos LABORSTA", http://laborsta.ilo.org/.

OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, París, http:dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.

OCDE (2012a), *Economic Assesment Colombia*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013), *Public Governance Review of Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París (próximamente).

OCDE (2012b), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, París.

OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París.

OCDE (2008b), *Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results 27-28 octubre de 2008*, Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, Comité de Gestión Pública, OCDE, París.

OCDE (2007). *International Budget Practices and Procedures Database*, www.oecd.org/gov/budget/database.

OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2011) "El Sistema Nacional de Fiscalización y la ASOFIS", *Revista*, Quito.

Ruffner, M. y Sevilla, J. (2005), *Public Sector Modernization: Modernizing Accountability and Control*, OECD Publishing, París.

Schaechter A., *et al.* (2012), "Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the "Next-generation" Rules. A New dataset", *IMF working papers*, julio de 2012, FMI, Washington, DC.

Shick, A (2010), *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, Reunión Anual de Funcionarios del Presupuesto Parlamentario de la OCDE, Berna, 11-12 de febrero de 2010, www.oecd.org/gov/budgeting/44694993.pdf.

Weber, A. (2012), *El Servicio Civil en Chile y la Modernización del Estado, Seminario – Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano*, 27 de julio de 2012, Bogotá.

Capítulo 4

Gobernanza multinivel en Colombia

Este capítulo resalta la importancia de una gobernanza multinivel efectiva y eficiente para mejorar los resultados del desarrollo nacional para los ciudadanos y las empresas. El capítulo destaca la evolución del enfoque dado por Colombia a la gobernanza multinivel, recalcando el compromiso del gobierno central con la descentralización, incrementando el poder político y fiscal a las autoridades subnacionales desde 1991. El capítulo sugiere que Colombia construya sobre sus éxitos en esta área, centrándose en maneras de vincular más explícitamente la definición e implementación de estrategias nacionales y regionales, para alcanzar resultados de desarrollo, y perfeccionar las capacidades en el nivel subnacional para garantizar la coherencia vertical, de manera que todos los niveles de gobierno puedan contribuir efectiva y eficientemente en abordar las disparidades regionales y la pobreza persistente.

Introducción

La OCDE usa el término "Gobernanza Multinivel" (GMN[1]) para definir las relaciones entre actores públicos de diferentes niveles administrativos, denominada también "relaciones intergubernamentales". La GMN se refiere a compartir, de forma explícita o implícita, autoridad, responsabilidad, desarrollo e implementación de políticas en diferentes niveles administrativos y territoriales. Por lo tanto, la GMN se centra en las interacciones:

- Entre diferentes ministerios y/o agencias públicas a nivel del gobierno central (horizontal superior);
- Entre diferentes órdenes de gobierno en los niveles local, regional, departamental / provincial, nacional y nivel supranacional (verticalmente), y
- Entre diferentes actores del nivel subnacional (horizontal inferior).
- Esta definición excluye la interacción entre entidades públicas y privadas, incluyendo ciudadanos y empresas.

El concepto de GMN fue introducido para describir el mecanismo de gobernanza dentro de la Unión Europea en la década de 1990 (Marks, 1996). Ayudó a describir a la UE como una serie de gobiernos con múltiples objetivos, actores y niveles, participando en el proceso de gobernar, en lugar de un mecanismo vertical claramente ordenado (Skelcher, *et al.* 2005). El marco inicial de la GMN, basado en la interacción formal entre actores, ha evolucionado hacia relaciones y condiciones menos formales, en las que hay una ausencia relativa de reglas y regulaciones. Este enfoque valora las redes y la dotación de capital social dentro de los territorios y dentro de sectores de política (Hooghe, Marks, 2003).

La evidencia empírica y los análisis de la OCDE demuestran que la ordenación de gobernanza multinivel es específica para cada país. Por tanto, no existe un único nivel óptimo de descentralización, ni por sector de políticas públicas ni para la totalidad de la administración pública, dado que compartir y aplicar competencias sigue siendo fuertemente condicionado por el contexto y depende de muchos factores internos y externos, incluyendo el desempeño económico global del país en cuestión. Sin embargo, las buenas prácticas y experiencias internacionales desarrolladas e implementadas en países de la OCDE, pueden servir de guía y pueden ahorrar tiempo, recursos y fondos públicos, relacionados con el proceso de encontrar un buen nivel de descentralización de las responsabilidades del estado.

Este capítulo ilustra la gobernanza multinivel en Colombia, evalúa sus principales desafíos, y ofrece consejos sobre políticas con base en buenas prácticas internacionales. De hecho, a medida que avanza en la implementación de la agenda de descentralización, Colombia ha enfatizado la importancia de profundizar en la colaboración entre los distintos niveles de gobierno. El análisis en este capítulo tiene en cuenta esta agenda, y pretende fortalecer los esfuerzos del gobierno en esta área, con recomendaciones basadas en prácticas que han funcionado en países de la OCDE. Este capítulo también aborda asuntos específicos relacionados con la gestión de recursos humanos y gobierno desde una perspectiva territorial. El Anexo 4.A1 al final de este capítulo presenta el estudio de caso del municipio de Barranquilla, cuyas conclusiones sustentan algunos de los consejos presentados aquí.

El gobierno de Colombia ha identificado como prioridad de gobernanza, su objetivo de mejorar y explotar plenamente las ventajas de la participación ciudadana en la definición de políticas, como parte del esfuerzo para mejorar el compromiso ciudadano y la consulta pública, pilar de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*-OGP) de la cual Colombia es miembro activo. Parte del Plan de Acción de Colombia bajo la OGP, es centrarse en reformas de gobierno abierto en el nivel local, usando una serie de instrumentos para incitar a la sociedad civil a jugar un papel activo en la construcción de un gobierno

abierto y participativo. Los mecanismos adoptados por Colombia en el nivel local incluyen "Auditorías Visibles" y los Acuerdos para la Prosperidad[2] para mejorar los servicios centrados en el ciudadano en el nivel local.

El raciocinio de política tras la descentralización en Colombia[3]

Esta sección proporciona información sobre el proceso de descentralización en Colombia y sobre los principales pasos para lograrla, y está dividida en tres partes. La primera parte trata sobre el impacto clave de la Constitución de 1991 sobre la descentralización; la segunda sección presenta las diferentes posiciones que influyeron en el debate constitucional en el país. La última parte comenta si existe un nivel óptimo de descentralización que pueda ayudar a los países a prestar políticas públicas de manera más eficiente y efectiva.

Diferentes motores de la descentralización en Colombia

La Constitución de Colombia dice que el gobierno central deberá delegar facultades en los gobiernos subnacionales y asegurarse de que tengan los recursos necesarios para implementar sus nuevos mandatos. La Constitución de 1991 representa tanto un logro como un punto de partida para el país:

- Puso fin al viejo debate sobre la necesidad de asignar más poder y responsabilidad a los gobiernos subnacionales, para mejorar la accesibilidad en todo el país a los servicios públicos claves y promover una mayor igualdad de ingresos.
- Constituyó el punto de partida de un proceso de prueba y error a través del cual el gobierno central ha tratado de coordinar la disciplina fiscal, la sostenibilidad económica y el desarrollo regional, con el proceso de democratización a lo largo y ancho del país.
- Aumentó el número de actores relevantes —incluidas las entidades territoriales— dentro del marco de gobernanza nacional. Este nuevo marco generó un aumento del coste de transacción política, forzando a las entidades en todos los niveles de gobierno, a mejorar la coordinación y la cooperación.

Durante los últimos treinta años, Colombia ha vivido oleadas de involución y re-centralización al intentar encontrar un equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y una gobernanza más incluyente y compartida. Esta evolución también se vio influenciada por consideraciones internacionales:

- A principios de la década de 1990, Colombia pudo atraer IED debido a que su desempeño económico era considerado positivo. La IED fue usada entonces para financiar la deuda pública, incluida la de las entidades subnacionales.
- Sin embargo, durante la crisis internacional de finales de la década de 1990 y debido a la persistencia de graves problemas de seguridad interna, la IED se redujo considerablemente. El gobierno ya no podía sufragar los costes ilimitados de la descentralización incluidos en la Constitución.

El gobierno nacional de Colombia ha sido tradicionalmente centralista, para compensar la fragmentación geográfica natural del país, conteniendo al mismo tiempo las fuerzas centrífugas de grupos de interés, insurgencias extra-democráticas y minorías etno-culturales basadas regionalmente (ver Capítulo 1). Fuertes circunscripciones económicas y políticas han dominado tradicionalmente el discurso político nacional. Algunas han tratado de operar dentro del sistema político legítimo, como los educadores y los productores de café y azúcar, mientras

otros se alzaron en armas para desafiar al sistema político, desde guerrillas y movimientos paramilitares hasta los carteles de las drogas (ver Capítulo 1). Sin embargo, lo que es específico de la historia política de Colombia es que los intereses legítimos tradicionales dentro del sistema han tenido éxito, exigiendo al gobierno y obteniendo resultados usando la amenaza implícita (o explícita) de movilizar fuerzas regionales (o ilegítimas) en pro de sus causas. De hecho, Colombia promulgó regulaciones para impulsar la descentralización, o para reducir la autonomía fiscal regional al generar recursos para financiar la implementación de programas del gobierno central, atendiendo así a desigualdades y disparidades regionales, tanto en respuesta a los grupos de presión que operan fuera del marco político legal como a las agendas de grupos de interés legítimos que ejercen presión democrática sobre el gobierno (BID, 2010).

La descentralización se inició en Colombia con la desconcentración de las rentas nacionales en 1969 hacia unidades administrativas subnacionales, mediante una fórmula definida para compartir rentas esencialmente señaladas con destino a sectores específicos (Bird, 1984). Posteriormente, el debate político que moldeó la involución en el país se cristalizó en dos narrativas dominantes —y a veces opuestas— (Leyva, 2011):

- La primera narrativa, que podría denominarse la visión "política" a favor de la descentralización, surgió a principios de la década de 1980 como reacción a la agitación social que definiría el período (ver Capítulo 1). Como lo sugiere Maldonado (2005), los objetivos articulados en esta narrativa se centraron en mejorar la democracia local, la participación local y la calidad y cobertura de los servicios públicos. Esto se llevó a cabo a través de las medidas que se incluyeron en la Acto Legislativo 01 de 1986 y en todas las reformas subsiguientes anteriores a 1995. Esta fue la narrativa que sustentó la Constitución de 1991, la cual introdujo las elecciones directas para el cargo de gobernador (los alcaldes eran elegidos desde 1981, ver Capítulo 1), e invocó el aumento del montante de las rentas asignadas a los departamentos, ampliando la base del sistema existente del reparto de rentas. La Ley 60 de 1993 mejoró la fórmula fiscal (ver siguiente sección). La Constitución y la Ley 60 comprometieron así al gobierno nacional a ampliar la compartición de rentas con los gobiernos territoriales, llegando hasta aproximadamente la mitad de las rentas totales del estado, proyectado en 1993 para darse en 2002.
- La segunda narrativa, que podría definirse como la visión "escéptica" de la descentralización, surgió a mediados de la década de 1990, como reacción a la pérdida de disciplina fiscal, causada por la fórmula inicial de reparto fiscal promulgada para hacer efectivas la obligación contenida en la Constitución de 1991 en esta área. La transferencia de poderes y recursos a las autoridades subnacionales sin asistencia técnica, desarrollo de capacidades y un adecuado monitoreo y evaluación del desempeño, causó que el gasto público en el nivel subnacional se disparara. En consecuencia, esta narrativa planteó que los altos niveles de descentralización conducían a una gestión indebida y a un nivel de corrupción considerable en el nivel local, dado que los agentes locales gozaban de plena libertad para impulsar sus propias agendas, sin un grado significativo de rendición de cuentas fiscales.

La paradoja es que tanto la narrativa "política" como la "escéptica" generaron el mismo problema de gobernanza: los gobiernos subnacionales y otros actores de la gobernanza quedaban despojados de responsabilidad política. De hecho, Castro (2007, p. 115) argumenta que la gran mayoría de iniciativas políticas que implementaban la descentralización, solo tenían "contenido e impacto fiscal y/o administrativo", mientras que solo unas pocas se centraron en reformas políticas. Según Castro (ibíd.), estas reformas no estimulaban el surgimiento de nuevos líderes sociales y políticos subnacionales capaces de gobernar la descentralización:

las reglas que regían la participación política y las elecciones permanecieron sin modificación durante este período de reforma, generando así disfunciones en la gobernanza subnacional (ibíd.). Dado que los grupos tradicionales locales se vieron repentinamente inundados por gran cantidad de nuevos recursos fiscales, los cuales no estaban capacitados para administrar de una manera efectiva y eficiente y de los cuales seguían sin estar obligados a rendir cuentas.

Los proponentes de la narrativa "política", en sus esfuerzos por apoyar la ampliación del proceso democrático, trataron de articular e implementar un enfoque integral que buscaba regular todas las relaciones posibles entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Este ambicioso objetivo explica por qué Colombia tardó 20 años en promulgar su ley orgánica territorial (la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011, LOOT), que se deriva de la Constitución de 1991 y regula la delegación de facultades a las entidades territoriales (esto, sin embargo, no significa que el gobierno central no regulaba las relaciones intergubernamentales antes de implementar esta legislación; por el contrario, había promulgado varias normas de legislación durante el período entre 1991 y 2011, incluyendo normas legislativas sucesivas regulando las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno mencionadas arriba y descritas en mayor detalle en las siguientes secciones).

Con la LOOT, el gobierno central implementó un tipo específico de delegación: las entidades subnacionales implementan las decisiones y estrategias descritas en el nivel central, mientras trabajan para promover el desarrollo de sus propias regiones. Este enfoque, al menos inicialmente, no generó transferencia de responsabilidades (o capacidades) en materia de definición de políticas o estrategias a las autoridades subnacionales. Y dado que el nivel central no podía constantemente tomar decisiones informadas sobre las necesidades específicas de todas las comunidades del país, y en vista de que las capacidades de gobernanza local no fueron mejoradas para afrontar nuevas exigencias políticas, sociales y económicas que surgieron con la afluencia de nuevos recursos fiscales, los actores locales públicos y privados tuvieron que defenderse por sí solos para generar respuestas endógenas sobre las políticas dirigidas a atender las necesidades de desarrollo de sus regiones. El estudio de caso de Barranquilla (en el Anexo 4.A1 al final de este capítulo) ilustra bastante bien este tema.

Redes informales de actores políticos y económicos han moldeado la gobernanza multinivel en Colombia durante las últimas dos décadas, en reacción a las carencias de las diversas aproximaciones a la descentralización y de las normas e instituciones que estas produjeron. Si bien el orden jerárquico intergubernamental está claramente definido por ley, en la práctica funciona de manera diferente, con base en un complejo cuadro de poder, en la cual los corredores de información, contratos, relaciones y el capital social han creado sus propios procedimientos en los cuales no existe ningún marco multinivel claro para la toma efectiva de decisiones. Al principio, esta situación generó desafíos relacionados con la corrupción y la rendición de cuentas por parte de las entidades subnacionales. Más tarde, para compensar estas deficiencias institucionales subnacionales, la Presidencia de la República tuvo que intervenir para afrontar el mal funcionamiento del sistema. De hecho, el Presidente se ha convertido en un "gobernador multinivel" (Leyva, 2011), un facilitador de relaciones entre los niveles de gobierno. En un intento por combinar las dos narrativas de descentralización, la Presidencia de la República ha creado ahora su síntesis en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es al mismo tiempo la agenda política del Presidente y la estrategia regional de desarrollo socioeconómico para el período de gobierno del Presidente.

En resumen, si bien Colombia es un estado unitario, se ha convertido en uno de los países más descentralizados de América Latina. La Constitución de 1991 enmarcó la implementación de varias leyes dirigidas a implantar la descentralización política, fiscal y administrativa. La Constitución introdujo la elección directa de las autoridades departamentales (los alcaldes ya eran elegidos), así como de los concejos y asambleas locales. Esto cortó los vínculos

previos entre el Presidente y los gobernadores. Al mismo tiempo, se dieron responsabilidades a las autoridades subnacionales para la prestación de programas y servicios importantes a sus residentes, en áreas tales como educación, atención de la salud, agua potable, saneamiento básico y alcantarillado, e infraestructura pública. La Constitución les dio así una capacidad fiscal renovada a los gobiernos subnacionales, incluido el derecho de tomar fondos prestados y recibir transferencias intergubernamentales, con miras a elevar su autonomía financiera con respecto al gobierno central.

Hoy en día, el país está afrontando nuevas exigencias de desarrollo urbano y el gobierno está comprometido con la mejora del ordenamiento institucional en el nivel subnacional. En este contexto, un conjunto de leyes (el Plan Nacional de Desarrollo, la LOOT, el nuevo régimen legal de los gobiernos distritales y municipales, así como la nueva ley de Asociaciones Público-Privadas) ofrece nuevas herramientas a las autoridades subnacionales para mejorar su capacidad institucional y para afrontar nuevos desafíos. Las autoridades locales ahora podrán desempeñar sus tareas a través de mecanismos de asociación tales como regiones, áreas metropolitanas y asociaciones públicas, entre otros (ver sección sobre herramientas de asociación más adelante). Estos mecanismos les dan la opción de reducir los costes fiscales y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, a través de la inclusión del sector privado en la inversión de infraestructura y servicios públicos locales.

¿Existe un nivel de —y un enfoque hacia— la descentralización "óptima"?

Como regla general, no existe un único nivel óptimo de descentralización, ya sea en cada política pública o en toda la gama de intervenciones de las políticas públicas. Sin embargo, un nivel eficiente de descentralización, vinculado a la gestión de las relaciones con base en los intereses mutuos de diferentes niveles de gobierno, depende de la necesaria coordinación y capacidad. Más aún, la forma en que se distribuyen las competencias es específica de cada país, y cada país determina su propio nivel de descentralización y centralización que se ajuste a sus condiciones específicas.[4]

En cualquier unidad política dada, los ciudadanos participan en y están sujetos a decisiones públicas tomadas por muchos niveles diferentes de gobierno. En la mayoría de los países, la responsabilidad de suministrar bienes a los ciudadanos está parcialmente descentralizada, con algunos bienes y servicios suministrados y financiados en el nivel local, mientras otros bienes son suministrados en el nivel central o incluso en un nivel internacional como la Unión Europea. En los Estados Unidos, por ejemplo, la educación es financiada fundamentalmente a nivel local con impuestos prediales, mientras que el gasto en parques nacionales o autopistas interestatales se decide primordialmente a nivel federal.

Una amplia literatura teórica provee análisis normativos, basados en compensaciones entre diferentes combinaciones de costes y beneficios tales como diversidad de las preferencias locales, economías de escala, traslado de excedentes de bienes públicos o presupuestarios, compartición de riesgos entre distritos, y consideraciones de agentes políticos.. El enfoque habitual en esta literatura es generar enunciados "normativos" de la comparación de la provisión de bienestar entre casos opuestos de centralización y descentralización total (Hatfield, Padró i Miquel, 2008). En la realidad, las fuerzas en pro de la descentralización y de la centralización están en una especie de equilibrio inestable, que genera diferentes combinaciones de los dos enfoques en momentos diferentes; este equilibrio tiende a ser determinado por el grado en que el enfoque específico conduce a resultados de políticas medidos en términos de bienestar total.

Hay varias dimensiones en el razonamiento por la descentralización que deben tenerse en cuenta (Charbit, 2011). Por ejemplo, no siempre está claro si la descentralización tiene un impacto sobre el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad espacial. El

impacto positivo depende también de la capacidad institucional de los órganos territoriales en los cuales se delega el poder. Sin embargo, la capacidad institucional territorial puede incrementarse junto con la asignación de más responsabilidades a los órganos territoriales (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. **Descentralización y crecimiento**

Visiones teóricas opuestas han provocado gran interés entre los vínculos de la descentralización y el desempeño económico. Sin embargo, los estudios empíricos realizados durante las últimas dos décadas, no han reducido significativamente las incertidumbres asociadas con la descentralización y sus impactos económicos. Los economistas que abogan por la descentralización, a menudo asumen que ésta conduce a una mejor asignación de recursos y a un sector público más productivo, y posiblemente más pequeño (Oates, 1972, 1999; Shah, 1998). Su lógica es que las políticas determinadas localmente, son más capaces de tener en cuenta las condiciones locales para el suministro de bienes públicos, tales como infraestructura, salud y educación. Otros asumen que la descentralización producirá una sana competencia entre diferentes niveles de gobierno, lo que a su vez promoverá menores tasas de impuestos y la prestación eficiente de bienes y servicios públicos (Brennan y Buchanan, 1980). Otros han argumentado que la descentralización también les ofrece incentivos a los gobiernos locales para innovar en la producción y suministro de bienes y servicios públicos (Vásquez y McNab, 2003, citados en Thornton, 2007). Algunas teorías señalan que los argumentos que vinculan la descentralización y el crecimiento económico, a menudo se basan en el supuesto de que las unidades descentralizadas tienen suficientes habilidades institucionales para desempeñar las responsabilidades delegadas, pero este no es siempre el caso. Estas teorías no rechazan los beneficios potenciales de la descentralización, pero se centran en las capacidades de los gobiernos subnacionales para ejecutar las responsabilidades delegadas. En este sentido, algunas investigaciones revelan que potencialmente se refuerzan las disparidades territoriales como resultado de la descentralización, debido a desigualdades preexistentes, especialmente cuando la descentralización no va acompañada de asignación de fondos y soporte institucional y técnico equiparable con las nuevas responsabilidades (Rodríguez-Pose y Gill, 2004).

Los economistas más escépticos frente a los beneficios económicos de la descentralización, argumentan que esta crea muchas dificultades para el manejo de políticas macroeconómicas, especialmente en términos de garantizar la coordinación fiscal e implementar políticas de estabilización (por ejemplo, Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996). Más específicamente, varios estudios cuestionan qué sea tan deseable transferir la responsabilidad de las funciones de ingreso y de gasto a los niveles locales, porque un impuesto asignado a los gobiernos locales puede ser administrado más eficientemente en el nivel central. Una segunda preocupación es que los gobiernos subnacionales tengan un incentivo para gastar en exceso en consumo público en lugar de hacerlo en inversión pública, lo que conduciría a niveles subóptimos de gasto.

Los componentes importantes del racionamiento en pro de la descentralización son fiscales y políticos. Los gobiernos han usado la descentralización como un medio para mejorar la efectividad del gasto público, basado en la idea de que los gobiernos subnacionales tienen mejor información sobre las necesidades y preferencias locales de gasto, y como resultado de ello están mejor posicionados para proveer bienes públicos a sus ciudadanos. Políticamente, la descentralización está arraigada en la democracia y en la necesidad de responder a las necesidades de los ciudadanos en el nivel local. Esto se conjuga con la noción de que la competencia política entre funcionarios locales aumenta con la descentralización, y que el impacto de la descentralización tanto sobre la democracia como sobre la competencia, conduce a una mayor rendición de cuentas políticas y transparencia, así como a mejores resultados globales dado que los recursos, tanto humanos como financieros, se desplazarán a los lugares donde mejor se satisfagan sus necesidades.

No obstante, también existen argumentos contrarios a la descentralización con respecto a estos componentes. Fiscalmente, los gobiernos subnacionales pueden no tener la prudencia o la capacidad suficiente para administrar sus asuntos financieros; políticamente, se puede incrementar la corrupción (incluso si documentos del Banco Mundial tienden a mostrar lo contrario (Shah, 2006)); administrativamente, los niveles subnacionales pueden carecer de la capacidad necesaria para asumir sus responsabilidades adecuadamente. Además, hay límites prácticos del "modelo de asignación" de la descentralización, que supuestamente conduce a un tamaño y número óptimo de autoridades locales. Estos límites incluyen impedimentos prácticos para la movilidad de los recursos, información imperfecta y el impacto de entornos externos inciertos sobre el desempeño regional. En cualquier país, la descentralización conlleva riesgos relacionados con el logro de una gobernanza multinivel efectiva y eficiente, incluyendo:

- Una carrera potencial hacia el fondo, por ejemplo, para sistemas redistributivos tales como el bienestar social, o para metas medioambientales, debido a una competencia interlocal o interregional potencialmente dañina para atraer inversiones a través de recortes de impuestos o, por ejemplo, la implementación limitada de estándares;
- La no explotación de economías de escala en toda la región debido a la excesiva multiplicación de gastos fijos administrativos (por ejemplo, para aumentar el empleo y el gasto públicos), lo que generalmente conduce a la duplicidad de tareas.
- Dificultad para cumplir metas macroeconómicas nacionales tales como disciplina fiscal e igualación. Los gobiernos subnacionales pueden impulsar políticas fiscales diferentes a las que estén implementando los gobiernos nacionales.
- Altos costes de transacción, particularmente con respecto al logro de coherencia entre sectores políticos, cuando estos son prestadas por múltiples unidades en diferentes niveles de gobierno. Esta complejidad puede ralentizar las reformas y/o dificultar su implementación (por ejemplo, simplificar un sistema tributario ineficiente).

Los enfoques centralizados y descentralizados pueden funcionar relativamente bien, o relativamente mal, dependiendo del contexto histórico, cultural y político de un país, así como de su capacidad para explotar las fortalezas inherentes y minimizar las debilidades potenciales. Además, el desempeño de las políticas públicas descentralizadas, está fuertemente relacionado con la efectividad de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, asumiendo que se cumplen ciertos prerrequisitos, tales como unas buenas condiciones iniciales para la democracia local y para la compartición de información entre las autoridades públicas, la descentralización tiene resultados positivos, a modo de ejemplo:

- Prioridades en materia de servicios públicos e inversión, que reflejan las preferencias locales y brindan respuestas bien ajustadas a los problemas, gracias a un fuerte y profundo conocimiento local por parte de quienes definen las políticas.
- Progreso en buenas prácticas como resultado de un proceso de innovación de las políticas, gracias a la competencia y a la comparación entre gobiernos locales, en la prestación de servicios y en las actividades de inversión.
- Logros políticos: refuerzo de la democracia local a través de la participación ciudadana, contrapeso político efectivo frente al gobierno central, preservación de la identidad local, al dar a grupos específicos cierto grado de auto gobierno, manteniendo al mismo tiempo la unidad efectiva del país.

Monitorear el desempeño para mejorar la gobernanza multinivel

En general, un primer paso para evaluar el desempeño de los esquemas de descentralización (o de centralización), es identificar claramente quién está a cargo de qué, en términos de diseño,

regulación, presupuesto e implementación en la política que el gobierno desea mejorar. La trivialidad de este enfoque de "mapa institucional" es meramente aparente: en un primer vistazo parecerá que muchos actores están superponiendo sus funciones con las de otros, mientras dependen de decisiones de otros y están influenciados por el uso de una u otra herramienta administrativa. La superposición, per se, no es una preocupación si la coordinación entre las partes interesadas en la prestación de políticas públicas es efectiva. De no serlo, diversas "brechas" de coordinación pueden explicar algunos fallos en la administración eficiente de las políticas públicas.

El mapa de responsabilidades y facultades es particularmente importante cuando un gobierno está abordando asuntos emergentes. Por ejemplo:

- Un determinado gobierno puede estar afrontando nuevas preocupaciones ambientales o una evolución de la demografía que necesita una respuesta de política específica. Estos nuevos asuntos pueden generar una superposición de competencias: dos ministerios diferentes pueden estar a cargo de asuntos existentes que están interrelacionados dentro del nuevo.
- Alternativamente, el nuevo asunto termina por no ser atendido por ninguna parte del gobierno en ningún nivel: es decir, ocurre un "vacío" de política debido a la ausencia de responsabilidades claras. De nuevo, el tema de capacidad y coordinación con otras partes interesadas, será crucial para atender el asunto.

La OCDE ha identificado una serie de desafíos comunes —o "brechas"— que enfrentan los países cuando implementan ordenamientos de gobernanza multinivel para diseñar y ejecutar políticas públicas. Estas siete brechas dominantes se encuentran en las áreas de información, capacidad de ejecución, recursos financieros, diseño de políticas, capacidad administrativa, incoherencia en los objetivos de las políticas, y rendición de cuentas (Recuadro 4.2) (Charbit, 2011). El "enfoque de brechas" argumenta que esencialmente a través de una mayor coherencia en la acción pública, se pueden lograr que las políticas públicas alcancen la eficiencia, equidad y sostenibilidad. Dicho esto, la coordinación no está libre de costes. Sin embargo, dado que los niveles de gobierno no pueden evitar desempeñar sus responsabilidades con respecto a la prestación de servicios públicos, el punto en cuestión es la identificación de obstáculos, y de soluciones, para mejorarla.

Recuadro 4.2. **Las siete brechas en la gobernanza multinivel**

Le enfoque de la OCDE frente a las "brechas" de coordinación y capacidad, tiene que ser considerado como una herramienta de diagnóstico para identificar las principales dificultades para la implementación de políticas en contextos descentralizados. También puede servir para evaluar los instrumentos usados por los gobiernos para afrontarlas. La serie de "brechas" no solo concierne a la dimensión actual de la interdependencia entre actores públicos; también involucra a su relación dinámica y al riesgo de dificultades futuras si la interacción entre los niveles de gobierno no es fructífera. En particular, las brechas son las siguientes:

- La brecha de información se caracteriza por asimetrías en la información entre los niveles de gobierno, en el momento de diseñar, implementar y ejecutar políticas públicas. Algunas veces la brecha de información es el resultado de comportamientos estratégicos de actores públicos, que pueden preferir no revelar claramente sus fortalezas y debilidades, especialmente si la asignación de responsabilidades está asociada a otorgamientos condicionados. Sin embargo, a menudo sucede que la información propiamente dicha sobre las especificidades territoriales no es percibida por el decisor central e igualmente los actores subnacionales pueden ignorar los objetivos y estrategias fundamentales.

Recuadro 4.2. **Las siete brechas en la gobernanza multinivel** *(continuación)*

- El desafío de capacidad surge cuando hay una carencia de recursos humanos, de conocimiento o de infraestructura disponibles para desempeñar las tareas, independientemente del nivel de gobierno (incluso si, en general, se considera que los gobiernos subnacionales sufren esta dificultad más que el gobierno central).
- La brecha fiscal es representada por la diferencia entre las rentas subnacionales y los gastos requeridos de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus responsabilidades e implementar estrategias de desarrollo adecuadas. En una perspectiva más dinámica, las dificultades fiscales también incluyen las discordancias entre las prácticas de presupuesto y las necesidades de las políticas: por ejemplo, la falta de prácticas presupuestarias plurianuales hace que los gobiernos subnacionales puede afrontar incertidumbres en la asunción adecuada del gasto, y ausencia de flexibilidad en el gasto, que es muy beneficioso en un entorno incierto. Una designación demasiado estricta de las asignaciones, también puede impedir la apropiada fusibilidad de recursos y limitar la capacidad subnacional para ejecutar las políticas.
- El desafío de política se da, cuando los ministerios adoptan un enfoque puramente vertical para ser implementado territorialmente, mientras que los gobiernos subnacionales están mejor posicionados para personalizar las complementariedades entre campos de política y concretar enfoques transversales entre sectores. La limitada coordinación entre ministerios puede provocar grandes cargas administrativas, agendas y tiempos diferentes en la administración de acciones correlacionadas, etc. Esto puede incluso dar lugar a fuertes inconsistencias e inquietudes de legibilidad, cuando los objetivos de los decisores de políticas sectoriales son contradictorios.
- La brecha administrativa ocurre cuando la escala administrativa para la definición de políticas, en términos de gasto y de planeación estratégica, no está en línea con áreas funcionalmente pertinentes. Un caso muy común se relaciona con la fragmentación municipal que puede llevar a definir acciones públicas inefectivas, al no beneficiarse de las economías de escala. Algunas políticas concretas también demandan fronteras muy específicas, a menudo naturalmente fijas.
- La brecha entre objetivos se refiere a los diferentes criterios de los decisores de políticas nacionales y subnacionales que crean obstáculos para adoptar estrategias convergentes. Un ejemplo común hace referencia a la pertenencia a partidos políticos, que puede conducir a enfoques opuestos. En dicho caso las divergencias entre los niveles de gobierno pueden ser usadas "políticamente" para arrinconar el debate, en lugar de atender un bien común. Incluso sin ninguna diferencia con el "color" político del gobierno central, un alcalde puede preferir atender a sus circunscripciones locales, en lugar de alinear las decisiones con los objetivos nacionales más amplios que pueden ser percibidos como contradictorios.
- El desafío de la rendición de cuentas es el resultado de la dificultad de garantizar la transparencia de las prácticas entre diferentes circunscripciones y niveles de gobierno. También concierne a posibles desafíos de integridad de los decisores de políticas, involucrados con la administración de la inversión pública.

Fuente: Charbit, C. (2011), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing, París.

Gobernanza multinivel en Colombia

Esta sección está dividida en tres partes. La primera parte ilustra cómo la responsabilidad de ejecutar políticas públicas se distribuye entre sectores y entre niveles de gobierno en Colombia. El papel de las autoridades de control también se presenta aquí. La segunda parte evalúa los esfuerzos de descentralización examinando cómo se financian los niveles

subnacionales. La tercera parte examina el impacto sobre la descentralización y la GMN de las reformas fiscales claves adoptadas por Colombia en los últimos veinte años, el sistema nacional de planeación y el nuevo Sistema General de Regalías.

Marco organizacional y legal

Colombia es un estado unitario con una estructura de gobernanza multinivel que contiene tres niveles políticos de gobierno: el central, departamentos, y municipios (ver Capítulo 1). La Presidencia controla la actividad de los ministros del gobierno central. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes son elegidos por los residentes locales y son independientes del Presidente de la República. Los gobernadores y alcaldes tienen el mandato legal de coordinar las metas del Plan Nacional de Desarrollo con las de sus planes locales; su incentivo para abordar esta coordinación es el acceso potencial a recursos nacionales. La Presidencia de la República controla la actividad de los ministros del gobierno central y de los gobernadores departamentales, quienes son elegidos por los residentes locales pero le reportan directamente al Presidente de la República. Los gobernadores, a su vez, coordinan las actividades de los alcaldes (elegidos directamente también) de su departamento. Se eligen Asambleas en los tres niveles, el congreso nacional está basado en el Senado, cuyos miembros son elegidos en el nivel nacional, y en la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos en el nivel territorial: la Constitución le asigna a cada departamento un cierto número de representantes con base en el tamaño demográfico del departamento. Los roles y responsabilidades del gobierno nacional y de los niveles subnacionales están definidos por la Constitución de 1991, y por la LOOT.

La Constitución de 1991 aumentó el número de actores relevantes, incluidas las entidades territoriales, dentro del marco de gobernanza nacional, las cuales obtuvieron así representación en la Cámara de Representantes (Cárdenas, *et al.* 2006). La Constitución fortaleció los frenos y contrapesos del sistema político, en un esfuerzo por dar a las instituciones políticas una mayor legitimidad, tras décadas de participación limitada y baja representación (ver Capítulo 1). En particular, redujo la capacidad del Presidente de la República para ser el único en definir la agenda, mientras que el Congreso y la Corte Constitucional ganaron poder relativo.

Este nuevo ordenamiento aumentó los costes de transacciones en varias políticas, obligando a las entidades del gobierno, en todos los niveles, a mejorar la coordinación y la cooperación. Además, la nueva Constitución cubre muchos aspectos específicos de las políticas, anteriormente no abordados, reduciendo así el conjunto de asuntos de política anteriormente delegados en la tecnocracia. Este es el caso particular de la política fiscal, donde los componentes claves del gasto público, tales como pensiones, transferencias fiscales para educación y salud, y salarios del sector público, han sido "pre-establecidos" en la Constitución (Cárdenas, *et al.* 2006).

Adicionalmente, la Constitución contiene una descentralización del el poder a favor de los niveles territoriales, garantizando que sean gobernados por sus propias autoridades, que gestionen sus propios recursos, y recauden los impuestos necesarios para dar cobertura a sus operaciones. Algunas de estas entidades territoriales ya existen, tales como los departamentos, municipios y áreas metropolitanas, mientras otras solo están mencionadas en la Constitución, como por ejemplo las regiones administrativas o de planeación, que pueden ser el resultado de la fusión de dos o más departamentos adyacentes. La Constitución no regula con detalle la división de responsabilidades o competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales. El Recuadro 4.3 presenta las responsabilidades de las autoridades nacionales y subnacionales.

Recuadro 4.3. **Asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno en Colombia**

- La Constitución de 1991 define a Colombia como una República Unitaria. Las decisiones sobre la distribución de funciones y recursos entre los niveles de gobierno y sobre la distribución del poder político, se toman en el nivel nacional (Maldonado, 2005).
- Colombia tiene tres niveles subnacionales de gobierno compuestos por departamentos, distritos y municipios. La Constitución se refiera a éstos como entidades territoriales y el Artículo 287 establece que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de la Constitución y de la ley. Sus derechos incluyen:
  - Gobernarse a sí mismos bajo autoridades propias.
  - Ejercer las competencias que les correspondan.
  - Administrar sus recursos y establecer los impuestos necesarios para su operación.
  - Participar en las rentas nacionales.
- Las funciones de cada nivel de gobierno se pueden resumir de la siguiente manera:
  - El gobierno central legisla sobre todas las materias y tiene responsabilidades funcionales en áreas tales como defensa nacional, seguridad, asuntos internacionales, administración macroeconómica, infraestructura de transporte, minería y energía, comercio exterior, planeación y regulación en sectores sociales.
  - Los departamentos son responsables de planear y promover el desarrollo económico y social de su territorio. Ejercen funciones administrativas, coordinan con los municipios, y actúan de mediadores entre el gobierno central y los municipios. Prestan los servicios públicos determinados por la Constitución y la ley (ver ejemplos abajo).
  - Los distritos y municipios prestan aquellos servicios públicos determinados por la ley, construyen infraestructuras requeridas para el progreso local, garantizan el desarrollo de su territorio, y promueven la participación civil, y el desarrollo social y cultural de su población (ver ejemplos abajo).
- Las entidades territoriales elaboran y adoptan planes de desarrollo de manera coordinada con el gobierno nacional. La distribución de funciones legales entre los niveles de gobierno se adelanta a través de dos procedimientos normativos principales. Primero, a través de la promulgación de leyes generales para la distribución de funciones y recursos que regulan las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales. Segundo, a través de leyes sectoriales que regulan los diferentes sectores de la administración pública; estas incluyen educación, salud, servicios públicos, infraestructura de transporte y prevención de desastres, entre otros (Maldonado, 2005). Cada una de estas leyes, especifica las funciones y los recursos correspondientes que son distribuidos entre niveles de gobierno.

Educación		
Departamento	Municipios certificados (62)	Municipios no certificados (1039)
Dirige, planea y presta el servicio en municipios no certificados. Administra el personal en los municipios no certificados (selección, nombramiento y traslado). Provee asistencia técnica.	Dirige, planea y presta el servicio. Mantiene y amplía la cobertura. Administra el personal (selección, nombramiento y traslado). Provee asistencia técnica a las instituciones educativas.	Administra los recursos de calidad educativa.

Salud		
Departamento	Distritos y municipios certificados (442)	Municipios no certificados (1039)
Acciones de salud pública. Presta servicios a la población pobre no asegurada. Dirige la red de hospitales.	Administra el esquema de subsidios. Acciones de salud pública. Presta servicios a la población pobre no asegurada.	Administra el esquema de subsidios. Acciones de salud pública.

Recuadro 4.3. **Asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno en Colombia** *(continuación)*

Acueducto y saneamiento básico	
Departamento	Distritos y municipios certificados
Coordina y co-financia esquemas departamentales de acueducto.	Responsable de la prestación del servicio (contrata con operadores). Infraestructura. Esquema de subsidios.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia (1991), Constitución de 1991, Bogotá.

La LOOT especifica el ordenamiento legal y las formas de cooperación territorial, que habilitan el uso de suelos, la planeación y el desarrollo territorial en todo el país. Crea un marco de gobernanza en el cual, los diferentes niveles de gobierno y las diferentes entidades territoriales pueden interactuar y cooperar. La LOOT define las reglas para la descentralización derivadas de la Constitución ofreciendo un marco específico y estable, legal y de política, sin crear nuevos niveles de gobierno; al hacerlo, fortalece la capacidad del gobierno central para coordinar la implementación de la descentralización en todo el país. La LOOT también establece las reglas para una serie de ordenamientos territoriales asociativos, ampliando así las formas de organización territorial ya identificadas en la Constitución. Estas incluyen marcos legales para:

- Regiones Administrativas y de Planificación;
- Regiones de Planeación y Gestión;
- Asociaciones de Departamentos;
- Asociaciones de circunscripciones especiales;
- Provincias Administrativas y de Planificación;
- Asociaciones de Municipios; y
- Áreas de Desarrollo Territorial.

Un conjunto paralelo de reglas para mejorar la cooperación territorial está incorporado en la actual Ley de Áreas Metropolitanas. El principal objetivo es "…dictar normas orgánicas para darle a las Áreas Metropolitanas un régimen político, fiscal y administrativo, que sirva como instrumento de gestión para lograr sus metas y funciones, respetando al mismo tiempo la autonomía reconocida en la Constitución y la Ley". Además, esta legislación otorga poder a las áreas metropolitanas para fijar e implementar un plan de acción para su desarrollo metropolitano y un plan estratégico para la gestión de su territorio metropolitano.[5] La Figura 4.1 resume las diferentes entidades, ya existentes o mencionadas en la Constitución o en la LOOT pero aún no creadas, que integran el marco de gobernanza multinivel en Colombia.

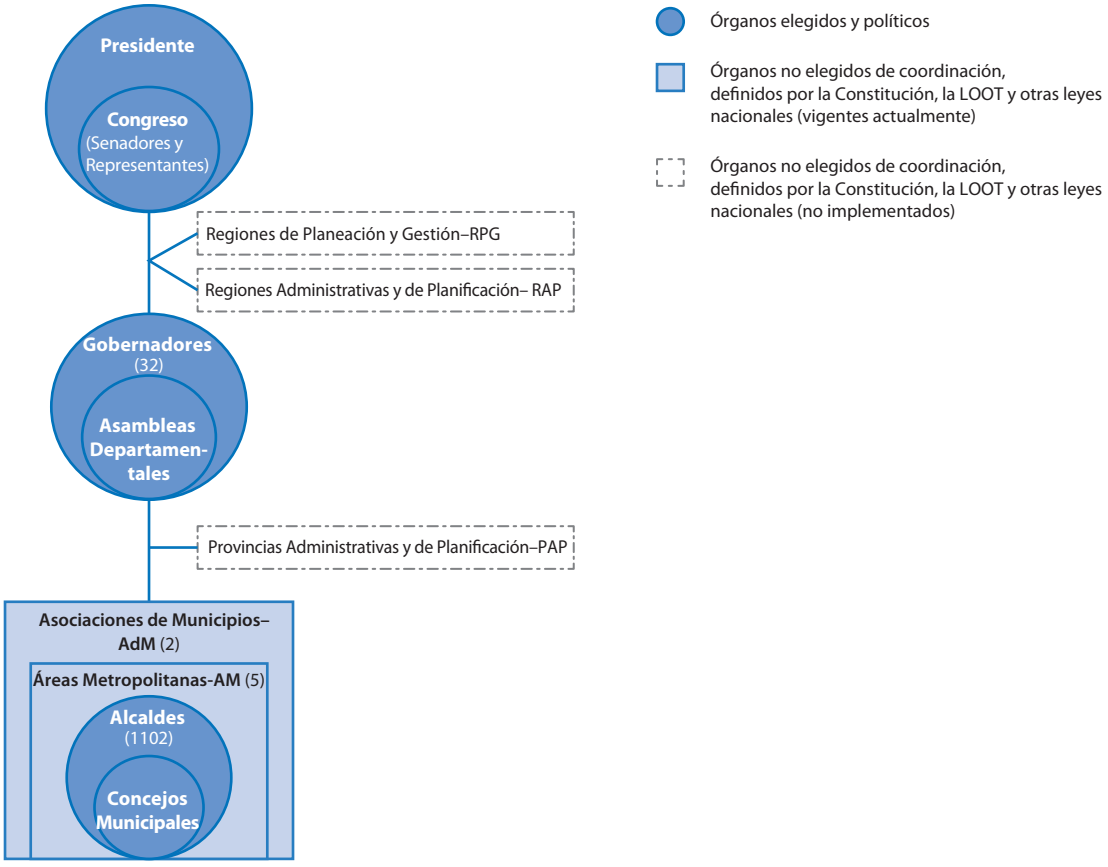
Órganos de control dentro del marco de gobernanza multinivel

Las instituciones de control (ver Capítulo 3) representan otro pilar de la gobernanza multinivel de Colombia. La Constitución de 1991 estableció un sistema multidimensional de control judicial y fiscal sobre las decisiones y acciones de las autoridades públicas de Colombia en todos los niveles. Las instituciones de control están integradas por funcionarios públicos gubernamentales y no gubernamentales quienes trabajan coordinadamente. Por ejemplo, el

procurador trabaja de cerca con el contralor general del gobierno, cuyo trabajo es garantizar la integridad fiscal del gobierno. Un Defensor del Pueblo independiente se hace cargo de las quejas contra la administración y funciona como la institución nacional de derechos humanos.

La Constitución de 1991 también estableció instituciones independientes de auditoría y vigilancia financiera en el nivel subnacional (ver Capítulo 3). El sistema de control territorial es un "espejo similar": las entidades territoriales replican casi totalmente en su nivel local, las funciones de sus análogos nacionales. Las Contralorías subnacionales son financiadas por los gobiernos subnacionales para garantizar su independencia del nivel central. El Contralor es seleccionado por la rama judicial (de una lista de candidatos preseleccionados) y elegido por la asamblea de la entidad subnacional —el departamento o municipio— donde está ubicada la oficina. La Contraloría local puede iniciar procedimientos de control por iniciativa propia o a instancias de una queja ciudadana. También puede trasladar información pertinente al Fiscal General. Finalmente la Procuraduría General tiene representantes (Personeros) activos en los niveles departamental y municipal. Los Personeros monitorean las acciones de las autoridades locales y tienen facultades para sancionar sus acciones.

Figura 4.1. **Órganos de gobierno nacional y territorial en Colombia**



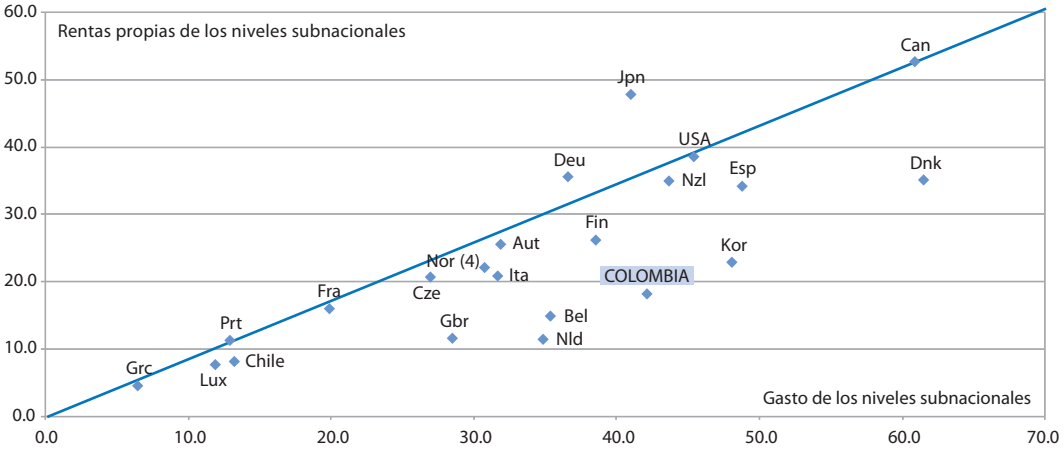
En términos generales, los órganos de control de los niveles central y local tienen fuertes facultades y responsabilidades. Ellos monitorean las actividades de las autoridades públicas, la asignación y el uso de los fondos públicos. También están a cargo de verificar los resultados de las políticas públicas y de evaluar que las intervenciones políticas arrojen los resultados esperados. Los órganos de control pueden remover funcionarios elegidos; ellos cooperan con la Fiscalía General de la Nación para enjuiciarlos.

Financiación de los gobiernos subnacionales: rentas tributarias devengadas limitadas y transferencias significativas

Los gobiernos subnacionales son financiados por el gobierno central, y recaudan sus propias rentas a través de impuestos locales. Los niveles de descentralización fiscal de Colombia siguen aquellos de varios países de la OCDE (Figura 4.2). El proceso de descentralización fiscal de Colombia ha avanzado paralelamente con un incremento en las rentas de los gobiernos subnacionales, provenientes de tres categorías: las transferencias directas para programación del nivel central; la inversión de capital provista por el gobierno central bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo; los fondos para apoyar inversiones que fluyen a los gobiernos subnacionales por cuenta de las regalías generadas por la extracción de recursos naturales en Colombia.

Figura 4.2. **Descentralización fiscal en países de la OCDE y en Colombia**

Participación de los gobiernos subnacionales en las rentas y gastos generales en 2005 (expresada en porcentajes)



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

La Constitución de Colombia otorga a los departamentos y municipios la facultad de recaudar sus propios impuestos. Los departamentos, en particular, recaudan impuestos de consumo de los cigarrillos y el tabaco, de la gasolina y el diésel, y del impuesto a las bebidas alcohólicas. Los municipios tienen una base tributaria más amplia que incluye impuestos de industria y comercio e impuestos prediales. La Tabla 4.1 ilustra cómo los departamentos están sufriendo una contracción progresiva de su base tributaria, debido a una reducción general en el consumo de los artículos de los cuales dependen, mientras que los municipios han logrado incrementar marginalmente sus rentas tributarias. En comparación con el promedio de la OCDE, Colombia tiene una distribución bimodal de las rentas tributarias: el nivel central tiene más rentas tributarias que un país promedio de la OCDE; los departamentos están muy por debajo del promedio de la OCDE; los municipios tienen rentas tributarias más altas que el municipio promedio de la OCDE (Tabla 4.1).[6]

Transferencias directas del centro

El objetivo de las transferencias directas es promover la equidad del acceso de los ciudadanos a los servicios públicos claves, de atención de la salud y educación, independientemente de

Tabla 4.1. **Porcentaje de asignación de rentas tributarias por el gobierno central a los subsectores**

	Gobierno central			Gobierno departamental o regional			Gobierno local			Fondos de Seguridad Social		
	1995	2000	2009	1995	2000	2009	1995	2000	2009	1995	2000	2009
Países federales												
Argentina	59.0	66.4	63.9	17.5	17.8	14.7				23.4	15.8	21.5
Brasil	45.0	48.1	46.0	26.3	24.9	23.4	3.7	3.4	3.9	24.9	23.6	26.6
México	80.1	80.7	79.6	2.1	2.0	2.4	1.1	0.8	1.3	16.6	16.5	16.7
Venezuela	94.6	94.6	93.3							5.4	5.4	6.7
OCDE [b c]	53.8	56.6	53.6	15.9	15.4	16.4	7.7	6.9	8.0	22.9	21.1	22.3
Países regionales												
Colombia [d]	61.5	66.7	73.7	5.8	5.0	2.9	9.0	11.3	11.7	23.7	16.9	11.7
OCDE [e]	50.9	49.4	27.7	4.8	7.7	23.7	8.5	9.1	9.4	35.8	33.8	39.2
Países unitarios												
Chile	89.9	87.8	86.3				6.5	7.9	7.5	3.6	4.4	6.2
Costa Rica	66.2	65.3	64.3					2.1	3.0	33.8	32.6	32.7
República Dominicana	99.3	99.0	99.5							0.7	1.0	0.5
El Salvador	85.9	83.6	87.9							14.1	16.4	12.1
Guatemala	83.8	83.6	83.3				0.6	0.9	1.5	15.6	15.5	15.2
Perú	88.2	87.9	85.2						4.2	11.8	12.1	10.6
Uruguay	60.8	63.2	75.7							39.2	36.8	24.3
OCDE [b f]	66.6	66.8	63.5				10.7	11.0	12.1	23.1	22.2	24.6

Notas: a. Las cifras excluyen rentas de los gobiernos locales para Argentina, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, El Salvador, Perú (hasta 2004), Uruguay y Venezuela, dado que los datos no están disponibles.

b. Chile y México también hacen parte del grupo de la OCDE.

c. Representa el promedio no ponderado de los países federales miembros de la OCDE.

d. Colombia es constitucionalmente un país unitario con gran autonomía de sus entidades territoriales.

e. Representa España, que constitucionalmente es un país no federal con una estructura política altamente descentralizada.

f. Representa el promedio no ponderado de los países unitarios de la OCDE.

Fuente: OCDE (2012b), *Revenue Statistics*, OECD Publishing, París.

dónde residan en el país. El Sistema General de Participaciones es regulado por la Constitución de 1991. Se basa en un importante y creciente componente de transferencias automáticas financiadas por el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos de renta. La concurrencia de estas fuentes permite un modelo de financiación que apoya la descentralización de la esfera fiscal y la descentralización territorial en sus aspectos políticos y administrativos. Como resultado de la combinación de fuentes de financiación territorial, entre 1985 y 2010, el gasto público descentralizado, más específicamente por parte de los gobiernos municipales, creció significativamente como porcentaje del PIB y como proporción del gasto total por parte de los tres niveles de gobierno.

El aumento de las transferencias directas a los gobiernos subnacionales, sin embargo, también generó desafíos significativos para la sostenibilidad fiscal general del país. Por

ejemplo, los rápidos incrementos en los gastos del gobierno, en mayor medida por parte de entidades subnacionales autónomas, junto con la aguda recesión de finales de la década de 1990, puso en grave peligro la sostenibilidad fiscal del país. En 2002, la proporción deuda pública en relación al PIB alcanzó el insostenible nivel del 52% (Bird, *et al.*, 2005). Los aumentos de impuestos a corto plazo no restablecieron el equilibrio fiscal de Colombia. Por ende, el gobierno nacional tuvo que emprender reformas radicales para posicionar al país en una base fiscal más sostenible, respetando al mismo tiempo su mandato constitucional de implementar la descentralización fiscal.

Reformas fiscales claves en Colombia

La racionalización y el control del gasto del gobierno, en particular el de los niveles subnacionales, han sido los objetivos principales de las reformas fiscales de Colombia durante los últimos 15 años. En efecto, el único tipo de reforma que ayudó a controlar el gasto y el creciente déficit, fue la reforma a la descentralización que limitó los incrementos de las transferencias regionales. Tras la introducción de la Constitución de 1991, las entidades subnacionales aumentaron sus gastos dramáticamente y tuvieron que endeudarse e incrementar constantemente el montante de los fondos del sector privado. Esto hizo necesario que el gobierno central promulgara una ley de responsabilidad fiscal (LRF) para atender los desequilibrios creados por los gastos subnacionales. Colombia ya contaba con diversas leyes que restringían el endeudamiento subnacional; tuvo que promulgar una LRF explícita en 2003 para obtener mayor respaldo institucional en procura de sus estrategias nacionales de equilibrio fiscal. La LRF se suma a las restricciones *ex ante* para los gobiernos subnacionales, si bien no contiene disposiciones fuertes para su aplicación obligatoria, y establece algunos procedimientos de transparencia y rendición de cuentas para estimular la prudencia fiscal en el nivel nacional.

El proceso que condujo a la LRF empezó en la década de 1980 y está entrelazado con el proceso de descentralización que Colombia viene implementando durante las últimas tres décadas. A finales de la década de 1980 y en la década de 1990 la tendencia hacia la descentralización política estuvo acompañada de una mayor libertad para el endeudamiento interno subnacional. No existían controles *ex ante* efectivos sobre avances de efectivo de los bancos, y la deuda subnacional con el sector bancario creció del 2.6% del PIB en 1991 al 4.6% en 1997. Para aumentar el control del gobierno central sobre la deuda subnacional, la denominada Ley de Semáforos de 1997 introdujo un sistema de calificación de los gobiernos territoriales, basado en indicadores de liquidez (pago de intereses / ahorros operacionales) y de solvencia (deuda / ingresos corrientes) (BID, 2002). Se prohibió a los gobiernos locales altamente endeudados, concertar nuevos préstamos (por lo tanto se les asignó el semáforo en rojo), y los casos intermedios (a los que se les asignó el semáforo en amarillo) tenían que obtener permiso del Ministerio de Hacienda central. Sin embargo, algunos gobiernos calificados con semáforo en rojo, obtuvieron nueva financiación sin permiso del Ministerio de Hacienda.[7] En lugar de pasar de amarillo a verde, como se esperaba, los departamentos pasaron a menudo de amarillo a rojo.

La importancia de los préstamos bancarios como fuente de financiación para los gobiernos subnacionales en Colombia, convirtió la regulación bancaria en una forma alternativa de controlar el endeudamiento subnacional. La Superintendencia Financiera de Colombia alteró por consiguiente sus requisitos referentes a las disposiciones de préstamos territoriales en mora o vencidos.[8] Tras la expansión de los préstamos tomados por los gobiernos subnacionales de los bancos en 1993-94, la Superintendencia exigió que todos los préstamos subnacionales con vencimientos a más de un año fuesen clasificados como de riesgo. Sin embargo, estas regulaciones se relajaron en 1996, lo que dio lugar a dos años de un alto nivel de préstamos concertados por los gobiernos subnacionales.

En un nuevo intento por implementar reglas fiscales para estabilizar las finanzas subnacionales, Colombia promulgó la Ley 617 en 2000, que funcionaba como una LRF para las entidades subnacionales. Esta ley introdujo varias limitaciones a la capacidad subnacional para adquirir deudas. En particular:

- Los gastos corrientes primarios no podían superar los ingresos corrientes sin destino específico, y no podían superar un porcentaje fijo, dependiendo de la categoría del departamento o municipio; los gobiernos tenían que hacer recortes generalizados cuando los ingresos corrientes efectivos sin destino específico fuesen menores de lo presupuestado;
- Se prohibió a las administraciones departamentales y municipales hacer transferencias a sus entidades públicas;
- Se establecieron restricciones a la creación de nuevos municipios, y los municipios que demostraron ser no viables tuvieron que fusionarse con otros;
- Cuando los gobiernos subnacionales no cumplieron con los límites impuestos por la Ley, tuvieron que adoptar un programa de rescate fiscal, para recuperar su viabilidad en un plazo de dos años;
- Para promover la transparencia, hubo una extensa lista de características y requisitos para la elección de gobernadores, alcaldes, congresistas y sus familiares.

En 2001, el gobierno central modificó la Constitución para racionalizar el sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales. El Acto Legislativo 012 de 2001 modificó los Artículos 356 y 357 de la Constitución y creó el Sistema General de Participaciones, que remplazó el antiguo sistema fiscal, el fondo de compensación educativa (FCE) y el sistema municipal de participaciones. También desvinculó las transferencias regionales de los ingresos corrientes del gobierno central. Más aún, el gobierno central (a través de la Ley 715 de 2001) mejoró los criterios de asignación de fondos para educación y servicios de salud en el nivel regional. Por ejemplo, las transferencias se asignan ahora a los departamentos y municipios, según el número de estudiantes matriculados, en lugar de como resultado del anterior conjunto de reglas complicadas para el sistema fiscal y el antiguo FCE, que basaban la fórmula de las transferencias, en el valor total de los salarios para la educación en cada entidad territorial (BID, 2002).

Esto condujo a la promulgación en junio de 2003 de una LRF adecuada, aplicable tanto al gobierno nacional como a los gobiernos subnacionales. La LRF explica un proceso para fijar metas de presupuesto en los niveles subnacionales y vincularlos a objetivos de deuda y de déficit. La LRF introdujo la obligación de publicar resultados fiscales trimestrales, definir déficits con base en las rentas en efectivo y causación de obligaciones de gasto, y definir la deuda incluyendo deuda flotante. La LRF fijó una meta para eliminar las reservas presupuestarias en dos años. La otra parte de la deuda flotante, las cuentas por pagar, pasó a contabilizarse como deuda regular y a ser controlada por el plan fiscal / financiero. Para ayudar con la disciplina fiscal en todos los niveles, la LRF prohibió al gobierno central hacer préstamos a los gobiernos subnacionales o a garantizar sus deudas, si estaban incumpliendo la Ley 617 de 2000 (que fijó límites al gasto municipal con base en el tamaño demográfico del municipio), o la Ley 357 de 1997 (la “Ley de Semáforos”), o si el gobierno subnacional se encontraba en mora en cualquier servicio de deuda frente al gobierno nacional. De hecho, un gobierno subnacional en esta situación ya no podía concertar préstamos (legalmente).

Para desalentar la unión de la política fiscal al ciclo electoral, la LRF de 2003 también prohibió a los gobiernos comprometer gastos futuros (vigencias futuras) o aumentar los gastos de personal en un año electoral. Se fijaron limitaciones adicionales para los gobiernos

subnacionales en relación con los déficit: la Ley eliminó la categoría de "semáforo amarillo" de la Ley de Semáforos (fijando así restricciones fiscales inmediatamente sobre los gobiernos subnacionales que daban señales de problemas), y exigió que los departamentos y grandes municipios obtuvieran calificaciones crediticias satisfactorias de agencias calificadoras internacionales, previamente a concertar préstamos.

En general, la LRF y las otras reglas para mejorar los controles sobre el gasto subnacional han sido bastante exitosas. Desde 2001, estas reglas han dado lugar a una reducción significativa de los ratios transferencias / PIB, y han contribuido a nivelar los ratios gasto público / PIB. Esto redujo los déficits del gobierno central, y posibilitó superávit agregados en los balances generales subnacionales, en los años caracterizados por un desempeño económico positivo.

Sin embargo, hay una serie de desafíos relacionados con la sostenibilidad fiscal y el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales que Colombia todavía tiene que abordar. Las medidas implementadas por el gobierno de Colombia desde principios de la década de 2000, simplemente marcan un regreso a un modelo de agente principal en los ordenamientos de GMN. El gobierno central (el principal) diseña las políticas, y los gobiernos locales (el agente) las ejecutan. Se garantiza una mayor disciplina fiscal, pero la eficiencia sufre al no haber rendición de cuentas y autonomía en el nivel local (BID, 2002). Los gobiernos subnacionales tienen pocos o ningún incentivo para aumentar sus rentas propias, es decir sus propios recursos fiscales (OCDE, 2013).

Inversión para promover el crecimiento regional: el Plan Nacional de Desarrollo

Los gobiernos subnacionales también reciben fondos dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) cuatrienal del gobierno de Colombia, como lo ordena la Constitución (ver Capítulo 2). El PND define las metas y objetivos globales de crecimiento en el país, y articula la planeación a ser implementada para lograrlos. El PND codifica las políticas estratégicas formuladas por el Presidente en materias de seguridad y defensa, economía, gestión ambiental y participación ciudadana. El PND es instrumento legal formal mediante el cual se identifican los objetivos de las políticas que el Gobierno se ha fijado, lo que permite la posterior evaluación del desempeño del gobierno para lograrlos. Como se comenta en el Capítulo 2, el Departamento Nacional de Planeación, como órgano superior de planeación del gobierno, orienta el diseño del Plan coordinando los insumos del Consejo Nacional del Plan, el cual incluye representantes de gobiernos subnacionales, minorías étnicas y la sociedad civil, del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y de circunscripciones seleccionadas de los gobiernos subnacionales y la sociedad civil.

El PND actual —"*Prosperidad para Todos"*— coordina un total de inversiones pronosticadas por valor de USD 317 mil millones (60% de fondos públicos y 40% de inversión privada apalancada) para el período 2010-14. Dado que el desempleo, la desigualdad y las disparidades regionales siguen siendo desafíos de desarrollo claves en todo el país, con varias regiones —especialmente en áreas remotas— menos desarrolladas en términos de PIB per cápita y accesibilidad a los servicios públicos básicos (OCDE, 2013), el PND busca generar oportunidades de trabajo a través de inversiones significativas en innovación y formación de capital humano a lo largo y ancho del país. Las tendencias positivas también se ven influenciadas por el éxito del Plan de Consolidación de Colombia (antiguamente llamado Plan Colombia), cuyo propósito es estabilizar las regiones donde las organizaciones guerrilleras tenían una presencia importante (Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4. **Plan Nacional de Consolidación de Colombia**

- La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y su Plan Nacional de Consolidación (PNC) son la columna vertebral de los programas de desarrollo y reforma regional de Colombia. El enfoque de conjunto de gobierno del PNC busca fortalecer la legitimidad, gobernanza y presencia del estado en áreas específicas del territorio, para crear las condiciones para el desarrollo económico y social de áreas que han sido afectadas por décadas de violencia y cultivos ilícitos.
- El PNC está diseñado para ampliar la presencia del estado en áreas vulnerables donde la pobreza, la ausencia del estado de derecho, las actividades de grupos armados ilegales, el narcotráfico y los cultivos ilícitos, las disputas territoriales étnicas reconocidas, y las violaciones de los derechos humanos son más pronunciadas. El PNC busca desplegar una serie de acciones integrales, graduales y coordinadas del Estado bajo tres pilares con miras a:
  - **Recuperar o definir un control institucional y legal irreversible del territorio**, articulando una presencia integral y coordinada del estado para garantizar el pleno disfrute de los derechos fundamentales para los ciudadanos, teniendo en cuenta la gestión y regulación del territorio. Esta línea incluye programas que operan con miras a fortalecer la capacidad de las instituciones para administrar justicia, en el suministro de bienes y servicios públicos.
  - **Garantizar la participación del público y promover la gobernanza local**, de maneras que las comunidades y ciudadanos asuman la propiedad del PNC y participen responsable y activamente en la toma de decisiones, el monitoreo y el control social de lo que se va a invertir en sus regiones, patrocinando así a la comunidad y contribuyendo a la reconstrucción territorial. De igual forma, trabaja en la implementación de estrategias para fortalecer a los gobiernos locales, con el fin de generar capacidades de desarrollo endógeno.
  - **Lograr la integración económica, social e institucional de las regiones objetivo**, apoyando proyectos de infraestructura que habiliten la conectividad y movilidad (vías, electricidad, tecnologías de la información y las comunicaciones, radio, etc.), y proveer educación básica, salud, acueducto y alcantarillado, recreación, así como la presencia de instituciones de soporte financiero y técnico para promover el desarrollo regional.
- El modelo que se pretende implantar es denominado de “Acción Integral” o “Consolidación”. Varias regiones pequeñas e históricamente desgobernadas del país han sido escogidas como objetivo para un esfuerzo escalonado y coordinado de “posesión y construcción”. Un nuevo comité del gobierno central de Colombia, el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), coordina los esfuerzos militares para establecer condiciones de seguridad en estos territorios, y luego esfuerzos civiles para introducir al resto del gobierno y los servicios que presta.
- El estado final deseado es que zonas violentas y donde la ley está ausente, se integren a la vida cívica y económica nacional, convirtiendo a sus habitantes en ciudadanos de pleno derecho, apoyando al estado y abandonando las actividades ilegales. En algunas zonas, la experiencia de Consolidación ha operado por un tiempo suficiente para posibilitar su evaluación. Algunos aspectos de esta experiencia parecen estar funcionando bien: se ha reducido la producción de drogas, y la seguridad, particularmente ha mejorado en el centro de los pueblos. Otros aspectos, sin embargo, plantean riesgos que amenazan el éxito de todo el esfuerzo de Consolidación. Estos asuntos incluyen “militarización”, falta de coordinación y participación de agencias civiles, corrupción local, abusos de derechos humanos, y tenencia de la tierra, entre otros.

Fuente: Basado en http://Bogotá.usembassy.gov/plancolombia.html con aportes del DNP.

Fondos públicos para los gobiernos subnacionales provenientes de pagos del Sistema General de Regalías

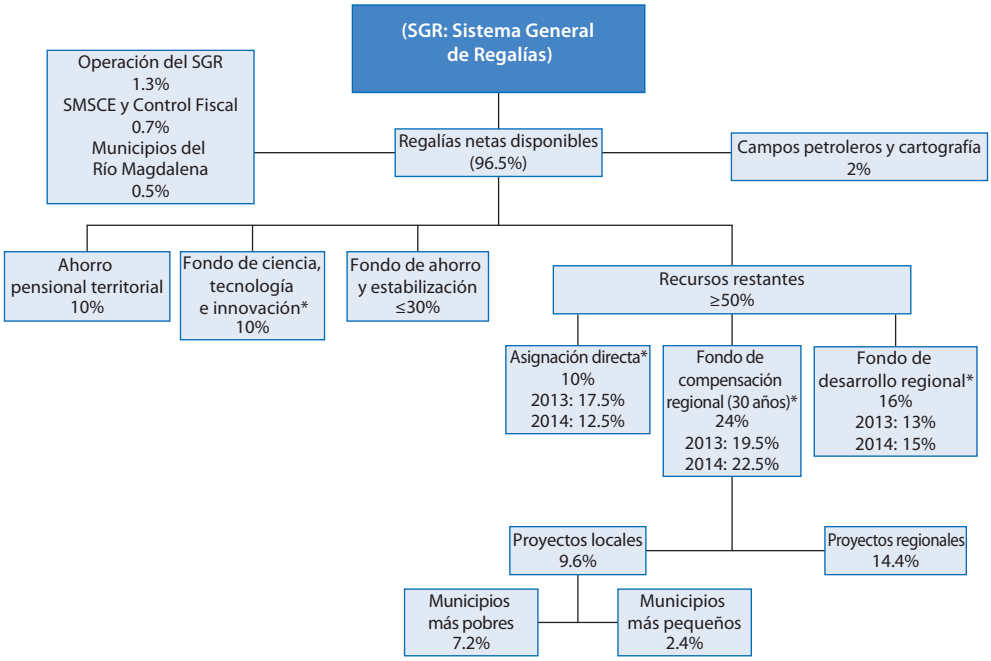
La creciente industria de extracción y procesamiento de recursos naturales de Colombia, le genera al país cada vez más recursos a partir de las regalías que pagan las compañías del sector. Tras hacerle cambios significativos al sistema nacional de pago de regalías, estos fondos se asignan actualmente a las entidades subnacionales de todo el país, para infraestructura básica, generación de empleo y desarrollo económico regional. En particular, el nuevo Sistema General de Regalías promueve el desarrollo regional y la competitividad; también es un instrumento importante que coordina las intervenciones departamentales y municipales dentro de marcos regionales comunes. Una gran parte también se destina a reducir la deuda pública de las entidades locales y a proteger las inversiones frente a la disminución en la explotación de recursos naturales.

El nuevo Sistema General de Regalías (SGR) fue modificado significativamente en 2012. El objetivo de esta reforma fue asignar de manera más efectiva los fondos de regalías generados por las industrias extractivas de todo el país (ver Figura 4.3). Antes de la reforma, el 17% de la población de Colombia se beneficiaba del 80% de los recursos generados por las regalías (cerca del 1.4% del PIB en 2011) (Informe de Antecedentes de Colombia, 2012). Los gobiernos subnacionales de las regiones productoras de los recursos solían invertir estos recursos en proyectos, que solo respondían parcialmente a las necesidades locales de infraestructura y desarrollo. La reforma asigna las rentas de las regalías a todos los departamentos y municipios retrasados en toda Colombia. Las comunidades de las zonas productoras recibirán una participación fija de las regalías generadas localmente (20% cuando la reforma esté totalmente implementada). El SGR asigna las regalías a seis fondos principales (Figura 4.3):

- El 10% financia el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), administrado por el Ministerio de Hacienda, que cubre las pensiones de los empleados públicos del orden subnacional;
- El 10% es asignado al fondo de ciencia, innovación y tecnología administrado por Colciencias (el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación). Las universidades regionales se incluyen en el proceso de selección;
- Hasta el 30% es asignado al Fondo de Ahorro y Estabilización del orden subnacional (administrado por el Banco de la República, banco central de Colombia). En el primer año, el 25% es asignado a este Fondo y en los años subsiguientes el montante ahorrado deberá crecer a una tasa igual, a la mitad de la tasa de aumento esperada de los ingresos por regalías;
- El 50% restante de las rentas provenientes de regalías se divide entre asignaciones directas a las regiones productoras, el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional. El propósito principal de estos dos últimos fondos es mejorar la productividad regional, destinando la mayor parte de los recursos a la inversión en proyectos de infraestructura (OCDE, 2013):
  - Del 50% restante de los ingresos por regalías, las asignaciones directas a las regiones productoras disminuirán del 50% en 2012 al 20% después de 2014. Los fondos ahorrados de esta manera serán redirigidos a los fondos de Compensación y Desarrollo Regional;
  - El Fondo de Compensación Regional, cuya duración será de 30 años, recibirá el 48% de las regalías restantes después de 2014 e invertirá en proyectos de infraestructura y desarrollo económico local en las regiones y municipios más pobres (más de dos departamentos tienen que estar involucrados);

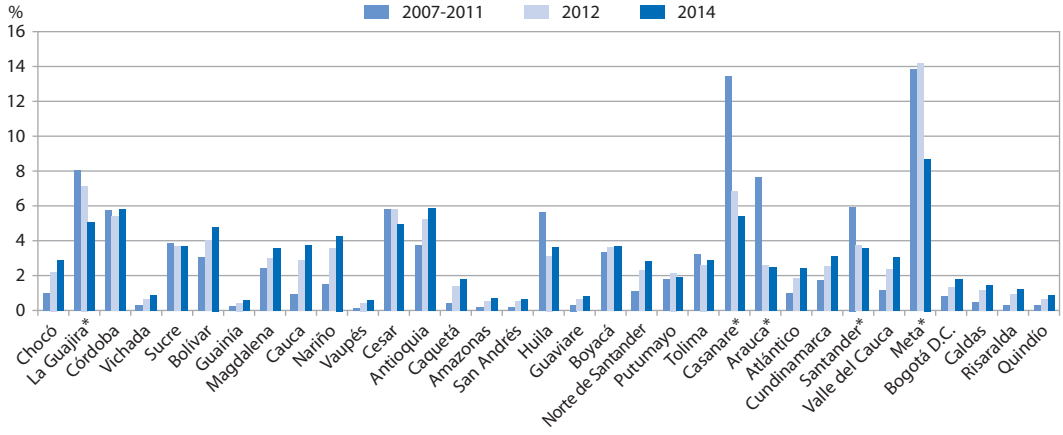
– Al final del trigésimo año, los recursos del Fondo de Compensación Regional migrarán al Fondo de Desarrollo Regional. Mientras tanto, el Fondo de Desarrollo Regional recibirá el 32% de los ingresos restantes por concepto de regalías después de 2014. El dinero no tiene destino específico de gasto. Este fondo funcionará indefinidamente.

Figura 4.3. **El Nuevo Sistema General de Regalías**



Fuente: OCDE (2013), *Economic Surveys: Colombia*, OECD Publishing, París.

Figura 4.4. **Participación de las regalías totales asignadas a regiones individuales antes y después de la reforma**



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

Nota: Los Departamentos se ordenan de acuerdo con un indicador que combina Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y población, donde Chocó tiene el valor más alto de este indicador. El * indica los departamentos que reciben la mayor cantidad de regalías directas por la producción de los productos básicos en 2007-11 (es decir, Meta, Casanare, La Guajira, Santander y Arauca).

Todas las entidades subnacionales que reciben fondos bajo el SGR deben enmarcar sus proyectos de inversión dentro de una estrategia de desarrollo. En particular, los fondos para promover el desarrollo regional son asignados para financiar proyectos de inversión presentados por los municipios, departamentos y demás entidades territoriales a sus *Órganos Colegiados de Administración y Decisión* (OCAD), órganos de gestión del sector público que cubren grandes áreas geográficas. Los seis OCAD regionales de Colombia (Región Caribe, Región Centro-Oriente, Región Eje Cafetero, Región Pacifico, Región Centro-Sur-Amazonía, Región del Llano)[9] son responsables de la definición, evaluación, viabilidad, priorización, aprobación y designación de la ejecución de los proyectos de inversión presentados por los gobiernos territoriales dentro del marco del SGR. La gobernanza de los OCAD incluye representantes de municipios y departamentos. El Senado y la Cámara de Representantes, y los representantes de las comunidades indígenas y otras minorías también participan en los OCAD pero no pueden votar sobre las decisiones. En caso que un OCAD rechace un proyecto de inversión presentado por una entidad subnacional, los fondos asignados a esa entidad se depositan en custodia, a disposición del gobierno subnacional, que debe rediseñar un nuevo proyecto. Los fondos no gastados de los años anteriores pueden ser acumulados.

Herramientas para la coordinación intergubernamental de políticas en Colombia

Esta sección describe las herramientas usadas para promover la coordinación vertical y horizontal en Colombia. La primera parte se centra en las herramientas para coordinar verticalmente, y está dividida en dos subsecciones:

- La primera subsección se centra en el PND y el Sistema General de Regalías como instrumentos amplios de cooperación para alinear las agendas de las políticas de desarrollo.
- La segunda subsección describe una nueva herramienta adoptada por el gobierno nacional: Contratos-Plan entre el gobierno central y las entidades subnacionales.

La segunda parte de la sección ilustra herramientas para fomentar entre las entidades subnacionales la coordinación horizontal de políticas, y se delimitan las principales herramientas introducidas por Colombia (a través del PND y la LOOT) para promover las estrategias compartidas de desarrollo regional. En general, la coordinación de políticas de un solo sector o entre diferentes niveles de gobierno, es un asunto esencial tanto para los países miembros como no miembros de la OCDE, que han adaptado una amplia gama de soluciones (Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. **Mecanismos de coordinación nacional de políticas multisectoriales de desarrollo regional en países de la OCDE**

- **Estructuras de coordinación tales como comités y comisiones interministeriales.** Este es uno de los sistemas más sencillos de gobernanza horizontal, dado que se basa en la estructura de gobierno existente. Entre los ejemplos se incluyen el Comité Ministerial de Política Regional en Dinamarca, el Comité Presidencial de Desarrollo Regional en Corea del Sur, y Subcomité de Gabinete de Política Rural y Regional en Noruega.
- **Ministerios plenamente desarrollados con amplias responsabilidades y facultades que abarcan sectores tradicionalmente separados.** Algunas implicaciones positivas de la concentración de diferentes responsabilidades dentro de la misma autoridad incluyen una perspectiva más abierta y coherente, una concentración de pericia y experiencia y la posibilidad de un enfoque más integral. Ministerios específicos de desarrollo regional fueron creados en Chile, la República Checa, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.
- **Planeación y programación estratégica, incluyendo acuerdos, marcos e instrumentos.** La formulación e implementación de programas nacionales de políticas regionales y/o

Recuadro 4.5. **Mecanismos de coordinación nacional de políticas multisectoriales de desarrollo regional en países de la OCDE** *(continuación)*

de planeación espacial, puede aportar el marco para una mayor coordinación central y es usada ampliamente en los países de la OCDE. La planeación y la programación han sido reconocidas como herramientas para las políticas de competitividad regional. En muchos países, la planeación espacial está gradualmente pasando de marcos de regulación del uso de tierras a documentos estratégicos a largo plazo, centrándose en la coordinación de diversos asuntos e intereses de diferentes sectores así como de niveles de gobierno. A menudo incorpora mecanismos de monitoreo, retroalimentación y revisión. Entre los ejemplos se incluyen el Marco Nacional de Referencia Estratégica en países de la UE, la Estrategia Espacial Nacional en Japón, y el Plan Territorial Integral Nacional en Corea del Sur.

- **Unidades o agencias especiales que prestan apoyo de planeación y asesoría para facilitar la coherencia de políticas entre sectores a nivel central.** Se han creado "unidades especiales" de alto nivel en varios países para garantizar la consistencia entre sectores. Mientras más cercanas estén dichas unidades o coordinadores a un ejecutivo jefe, mayores serán los incentivos para la cooperación entre ministerios sectoriales. Entre los ejemplos se incluyen la Delegación interministerial francesa de Planeación Espacial y Acción Regional (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, o DATAR), que está vinculada a la Oficina del Primer Ministro, y la Conferencia Austriaca de Planeación Espacial bajo la dependencia de la Cancillería Federal. Unidades especiales bajo ministerios sectoriales incluyen, por ejemplo, la Oficina de Planeación Nacional y Regional del Ministerio de Tierras, Infraestructura, Transporte y Turismo de Japón, y el Directorio de Política Económica Espacial del Ministerio de Asuntos Económicos en Holanda.
- **Ministerios regionales.** Los ministros deben tomar en consideración los aspectos territoriales de los programas y políticas de sus carteras. Por ejemplo, Canadá nombra "ministros regionales", los cuales tienen responsabilidades regionales y representan los intereses de sus respectivas regiones. Los ministros combinan los deberes regulares (sectoriales) de sus carteras con sus roles políticos regionales. Francia y Holanda han nombrado un ministro que representa los intereses de la región líder del país, es decir, el secretario de estado para el desarrollo de la *Ile de France* y el ministro del *Randstad*.
- **Mecanismos de comprobación territorial.** La comprobación territorial es un mecanismo que monitorea las políticas del gobierno para evitar que tengan impactos negativos sobre ciertos tipos de territorios. Idealmente, la comprobación debe ser implementada en etapas tempranas del diseño de las políticas. Además del sistema de comprobación rural del Reino Unido y Canadá, Corea del Sur y Suecia introdujeron recientemente un mecanismo de comprobación rural. En Suecia, la estrategia de desarrollo rural fue desarrollada en 2009, y cada ministerio recibió la tarea de revisar su propia área de política y de darle una perspectiva rural. En Finlandia, el Ministerio de Empleo y Economía ha exigido que los decisores de políticas sectoriales definan sus estrategias regionales y desde 2004 se han evaluado los impactos regionales (comprobación regional). Así, diez ministerios sectoriales claves deben definir planes de desarrollo regional en su campo de responsabilidad, ajustándose a las directrices de la Ley de Desarrollo Regional definidos por ley y a las nueve metas de desarrollo regional adoptadas por el gobierno en 2004.
- **Combinación de financiación y/o creación de un presupuesto consistente e integral.** El sistema de elaboración de presupuestos también es una herramienta poderosa para definir políticas integradas. La integración de herramientas y programas financieros puede mejorar la transparencia y la sinergia entre sectores y facilitar la rendición de cuentas y el monitoreo de desempeño. México agrupó los presupuestos ministeriales para políticas rurales en un presupuesto rural oficial bajo el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural. Corea del Sur transformó muchas subvenciones nacionales con fines específicos en subvenciones generales, y estableció la Cuenta Especial para el Desarrollo Regional. Una subvención global fue adoptada entonces para dar a los municipios locales la facultad de diseñar proyectos autónomamente.

Fuente: OCDE (2010), *Regional Policy in OECD Countries*, pp. 25-27, OECD Publishing, París; y: OCDE (2010c), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, París.

Coordinación de las agendas de desarrollo nacionales y subnacionales

Uno de los principales desafíos de gobernanza de Colombia es procurar desarrollar la alineación de las agendas de las políticas nacionales y subnacionales. Hay varios mecanismos y herramientas que, respetando la autonomía de los gobiernos territoriales, alinean las agendas de política e inversión de las entidades subnacionales con las del gobierno nacional:

- El PND articula un marco amplio para coordinar la inversión de capital entre niveles de gobierno. Cada gobierno local, departamento y municipio tiene que producir un plan de desarrollo para implementar la agenda promovida por el alcalde elegido. Gran parte de estos planes subnacionales de desarrollo están en línea con las intervenciones de política del PND y logran su estrategia en todo el país.[10]
- Asimismo, el Sistema General de Regalías ofrece un ejemplo, en el cual las decisiones de inversión de los departamentos y municipios son coordinadas por órganos (los OCAD mencionados arriba) en los cuales el gobierno central juega un papel importante.

Dentro de este marco, al introducir contratos que promueven la cooperación ad hoc, actualmente el gobierno de Colombia está avanzando en lo que respecta a la cooperación con el nivel subnacional: el nivel central y una determinada entidad subnacional pueden convertirse en aliados para la ejecución de una determinada política o la prestación de un servicio en una región o comunidad local específica.

Acuerdos contractuales verticales en Colombia: Contratos-Plan y Acuerdos para la Prosperidad

La herramienta de los contratos-plan (denominados de aquí en adelante como contratos) promueve la coordinación entre el gobierno central y una o más entidades subnacionales. El objetivo de estos contratos es implementar y financiar proyectos estratégicos de desarrollo, mencionados en el PND, en determinados territorios, que implican a más de un entidad subnacional. Los contratos se basan en los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia definidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2012-14, y de manera más general por la Constitución colombiana. Los contratos enumeran proyectos, programas y políticas públicas con base en prioridades nacionales y subnacionales tales como la consolidación de la paz, la equidad de género y el crecimiento económico sostenido.[11]

Hasta ahora se han firmado contratos entre el Departamento Nacional de Planeación y gobiernos locales, pero también pueden ser firmados por municipios y departamentos sin la participación del gobierno central. El Departamento Nacional de Planeación tiene la responsabilidad de prestar asistencia técnica a las entidades subnacionales, para ayudarles a implementar el contrato acordado. El programa de contratos también promueve la cooperación entre los diferentes gobiernos subnacionales involucrados en su implementación. Por ejemplo, los contratos crean asociaciones territoriales para coordinar las capacidades, aptitudes y recursos de los gobiernos subnacionales para consolidar una visión compartida del desarrollo de un territorio dado.

Estos contratos son por lo tanto, una herramienta para lograr los objetivos bajo el Plan Nacional de Desarrollo: estos buscan alinear las agendas de desarrollo nacional y regional, y monitorear y evaluar los resultados. La cooperación entre el gobierno central y las entidades subnacionales comienza por la evaluación de las características y del potencial de crecimiento de un determinado territorio. Con base en esta evaluación, el gobierno central y las entidades subnacionales que participan en el contrato armonizan sus estrategias de desarrollo. Este esquema de coordinación es formal y se basa en directrices contractuales que duran cuatro

años, el mismo período del Plan Nacional de Desarrollo. Los contratos son públicos y son objeto de consulta a la comunidad empresarial local y los ciudadanos. Los contratos también aclaran los objetivos de las políticas y los fondos asignados, simplificando así el monitoreo y la evaluación de las intervenciones de política. Las actividades de monitoreo y evaluación son realizadas por SINERGIA (ver Capítulo 3).

Un proceso de coordinación informal también apoya la implementación de estos contratos. La alineación del Plan Nacional de Desarrollo con los Planes de Desarrollo Territorial, depende de la capacidad para crear apoyo en el nivel local para la consecución de las metas generales de las políticas identificadas en el Plan Nacional. Este proceso informal es importante para asegurar, que los objetivos de la política de desarrollo identificados en el contrato, son realistas y estén apoyados por las circunscripciones locales (comunidades empresariales, asociaciones ciudadanas, etc.). El éxito de estos procesos de coordinación informal dependen del capital político de los gobiernos subnacionales: su capacidad para involucrar y lograr el apoyo de actores locales claves.[12]

Los Acuerdos para la Prosperidad (APP) son mecanismos de coordinación derivados de los Consejos Comunitarios, establecidos por el Gobierno anterior.[13] El propósito de los APP es facilitar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. El objetico principal de los APP es la participación ciudadana para promover la transparencia y la eficiencia en la definición e implementación de las políticas. Los APP apoyan el desarrollo regional, promoviendo el diálogo entre las partes interesadas (el gobierno central, las entidades subnacionales y las partes interesadas locales), sobre un asunto de una política específica que es crucial para la estrategia de desarrollo de un territorio dado. La Oficina Presidencial Regional está a cargo de definir el tema del APP, y también tiene la responsabilidad de monitorear el proceso asegurándose de que las contrapartes nacionales y regionales respetan sus compromisos. Una de las características más relevantes de los APP, es que el Presidente de la República participa directamente en debates públicos sobre el desarrollo del APP junto con la comunidad regional, el gobierno o gobiernos subnacionales y otras partes interesadas en el asunto específico tratado en el APP. Los APP han implementados recientemente, de manera que es todavía limitada la información sobre su desempeño real.

Dependiendo del tema central del APP, un Ministerio diferente es el responsable de liderar la implementación de dicho Acuerdo. De manera que, por ejemplo, si el tema central del APP es agricultura, el ministerio involucrado en el APP será el Ministerio de Agricultura. Si el énfasis es en educación, el ministerio a cargo de liderar los preparativos para el APP será el Ministerio de Educación, y así sucesivamente.

Herramientas horizontales que apoyan la coordinación entre niveles subnacionales

La estructura de gobernanza territorial de Colombia está basada en departamentos y municipios. Cada uno de estos niveles, debe diseñar e implementar un plan de desarrollo territorial vinculado con el PND. Sin embargo, en algunos casos, los desafíos de las políticas requieren de una acción coordinada entre diferentes departamentos o municipios para ser más efectivos. La necesidad de la cooperación horizontal entre entidades territoriales fue reconocida inicialmente en la Constitución de 1991, que enumera varias posibilidades para promover la coordinación de políticas en el nivel local. El marco legal actual incorpora estos instrumentos dentro de un marco más amplio y agrega instrumentos nuevos para promover alianzas territoriales entre entidades subnacionales. Algunas de estas herramientas de coordinación ya se han adoptado, mientras otras aún están por implementarse. Estas herramientas incluyen:

- **Asociaciones de municipios**: asociación voluntaria entre dos o más municipios de uno o más departamentos. Su objetivo es mejorar la prestación de servicios, la

infraestructura, y de manera más general promover la eficiencia y la efectividad de la administración municipal. Las asociaciones se constituyen como entidades jurídicas administrativas independientes y administran sus propios recursos. Gozan de los mismos beneficios legales otorgados a los municipios (Ley 136/94).

- **Áreas Metropolitanas**: se basan en dos o más municipios vecinos que forman parte de la misma región funcional (es decir, comparten el mismo mercado laboral y tienen una infraestructura de transporte común), Las Áreas Metropolitanas son entidades jurídicas independientes y administran sus propios recursos. El órgano de gobernanza que lidera el área metropolitana es la Junta Metropolitana, integrada por los alcaldes de los municipios asociados, el gobernador del departamento donde está ubicada el Área Metropolitana, un representante de la asamblea local o el Concejo Municipal del municipio central o principal, y un representante de las otras Asambleas locales. Las Áreas Metropolitanas se constituyen generalmente en torno a un municipio central (Ley 136/94). Hay cinco Áreas Metropolitanas en Colombia: Valle de Aburrá (Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta); Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón); Barranquilla (Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Malambo y Galapa); Cúcuta (Cúcuta, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Los Patios); Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia). Las Áreas Metropolitanas son una herramienta de coordinación común en los países de la OCDE (Recuadro 4.6).
- **Provincias Administrativas y de Planificación**: integradas por dos o más municipios dentro de un mismo departamento. Las Provincias Administrativas y de Planificación son creadas por el nivel central para la prestación de servicios públicos, para realizar tareas específicas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura local, y de manera más general para apoyar un desarrollo sostenible más integrado (Artículo 16 de la LOOT).
- **Regiones Administrativas y de Planificación**: una asociación entre dos o más departamentos, con personalidad jurídica, que administra sus propios recursos, y que trabaja por el desarrollo socioeconómico de un territorio específico que trasciende las fronteras departamentales (Artículo 319 de la Constitución).
- **Regiones de Planeación y Gestión**: un mecanismo a través del cual los Gobiernos Subnacionales (o el Gobierno Central) pueden prestar asistencia a otras entidades subnacionales cuya capacidad para prestar servicios claves esté significativamente impedida (Artículo 19 de la LOOT). Las Regiones de Planeación y Gestión se basan en tres principios claves que regulan la coordinación pública en Colombia: complementariedad, concurrencia, y subsidiariedad (Recuadro 4.7).

Recuadro 4.6. **Tipos de gobernanza metropolitana en países de la OCDE**

Muchas ciudades le han dado un mayor énfasis a los instrumentos voluntarios de coordinación y cooperación. La discusión sobre cómo administrar mejor las áreas metropolitanas, gira principalmente en torno a un espectro de modelos, que van desde los relativamente más "pesados" hasta los relativamente más "livianos" en términos del alcance de la reforma que implican.

- En un extremo, están los modelos funcionales mediante los cuales las estructuras de gobernanza son reconfiguradas para ajustarse o aproximarse al área económica funcional del área metropolitana. Entre los ejemplos se incluyen la creación de un gobierno metropolitano y la unión de municipios.

Recuadro 4.6. **Tipos de gobernanza metropolitana en países de la OCDE** *(continuación)*

- En el término medio, hay una amplia gama de esquemas de cooperación a través de autoridades conjuntas intermunicipales, más frecuentemente de carácter voluntario, tales como agencias sectoriales o multisectoriales cuyas funciones principales generalmente incluyen transporte, planeación urbana o desarrollo económico (en ocasiones con carácter ad hoc).
- En el otro extremo, hay órganos informales de coordinación, tales como plataformas, asociaciones o alianzas de planeación estratégica, a menudo dependientes de redes existentes de actores relevantes, sin atender necesariamente a la lógica de las fronteras territoriales.

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

Recuadro 4.7. **Sobre la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad**

Coordinación: implica la organización sistemática, coherente, eficiente y armónica de órganos del estado a través de los niveles subnacionales, con el fin de lograr los objetivos del Estado.

Concurrencia: exige la participación conjunta de los diferentes niveles subnacionales, en el escenario en el que los órganos territoriales son incapaces de prestar servicios públicos claves.

Subsidiariedad: exige que los órganos centrales del estado asuman o apoyen las competencias y funciones de las entidades subnacionales, en caso de que carezcan de la capacidad administrativa, institucional y financiera para desarrollarlas.

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

Otros esquemas de coordinación que rigen la asociación territorial pero son de menor orden o aún no han sido implementados incluyen:

- Asociaciones de Departamentos;
- Asociación de circunscripciones especiales;
- Asociación de Áreas Metropolitanas; y
- Asociaciones entre Municipios;
- Áreas para el Desarrollo Territorial, identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo; y
- Agencias para el Desarrollo Económico Local, creadas para potenciar el desarrollo económico y social con equidad con base en el potencial endógeno de una localidad. Existen aproximadamente once agencias de este tipo activas en el nivel departamental.

El Gobierno de Colombia también ha adoptado instrumentos que promueven la coordinación entre Entidades Subnacionales, que no requieren de la creación de nuevos esquemas institucionales. Las dos herramientas principales son:

- **Pactos territoriales**. Las Autoridades Subnacionales (Municipios y Departamentos) pertenecientes a un mismo territorio pueden trabajar juntas, con la finalidad de dar forma a una visión común para el desarrollo económico de su región. Uno de los ejemplos más emblemáticos de este tipo de esquema, es el firmado por Bogotá y los 116 Municipios que integran el Departamento de Cundinamarca. La asociación

creó una Junta de Planeación Regional con la tarea de producir una visión compartida para la región, que será usada como marco principal para las intervenciones de política, especialmente en infraestructura regional de transporte.

- **Alianzas territoriales**. Las entidades subnacionales pueden crear una alianza territorial para encontrar soluciones a un desafío común. Un buen ejemplo de este tipo de esquema es la Alianza Pro-Desarrollo para la Ecoregión de La Mojana, que coordinas las acciones de todos los gobiernos subnacionales dentro de la región, con las del gobierno central.

Vínculo del desempeño regional y nacional: logro más efectivo de resultados de desarrollo

Esta sección aborda posibles mejores al funcionamiento actual de la gobernanza multinivel en Colombia, y está dividida en dos partes:

- La primera se centra en la necesidad de aclarar el razonamiento que sustenta la descentralización en Colombia, y en el uso de la descentralización como una herramienta para alinear las agendas de inversión en el nivel nacional y regional, a través de una serie de intervenciones de políticas específicas ("poner a funcionar la descentralización"). Esto puede hacerse, apoyando a las entidades territoriales mediante asistencias técnicas y desarrollo de capacidades; promoviendo la transparencia y la integridad en el nivel local para mejorar la confianza institucional; y reduciendo la desconexión entre los costes operativos y la inversión de capital, lo que influye en la capacidad para la producción y prestación de bienes públicos en todos los niveles de gobierno.
- La segunda parte de la sección se centra en la necesidad de mejorar el conocimiento de las necesidades de las comunidades territoriales y del desempeño de las políticas regionales. Esto puede hacerse mejorando la definición de políticas con base en evidencias, así como transformando a las entidades territoriales en agentes activos en el monitoreo y en la evaluación de las políticas regionales.

Aclaración del razonamiento o criterios para la descentralización en Colombia: poner a funcionar la descentralización

Colombia, uno de los países más descentralizados de América Latina, ha adoptado un sistema de democracia "difusa", en la cual los gobiernos subnacionales juegan un papel clave en la ejecución de las políticas para los ciudadanos. Sin embargo, el proceso de descentralización ha fluctuado entre posiciones extremas: autonomía total para los gobiernos subnacionales, que causó que las entidades territoriales llegasen a un nivel de endeudamiento insostenible, y esquemas más prudentes, en los cuales la autonomía regional se ha visto enmarcada por una serie de estrictas reglas fiscales, para garantizar la estabilidad fiscal del país (ver secciones anteriores).

Esta dinámica provoca no esté claro el papel que podrían jugar las entidades territoriales dentro del marco de gobernanza nacional. Por ejemplo, los esquemas actuales reducen la capacidad de las entidades subnacionales para apoyar al gobierno central en la ejecución de sus políticas, e influye sobre la capacidad de los gobiernos territoriales en intervenir sobre las políticas, con la finalidad de satisfacer las necesidades de sus propios residentes. Concretamente, bajo el ordenamiento actual, los niveles subnacionales dependen en mayor medida de las transferencias del nivel central; por lo tanto gastan dinero del cual no son responsables. Esto reduce los incentivos para que las autoridades locales garanticen la eficiencia en la gestión del gasto.

Apoyo al desarrollo de capacidades en el nivel subnacional a través del PND

Los gobiernos subnacionales pueden ser aliados en la ejecución de políticas públicas diseñadas centralmente, en lugar de ser percibidos como amenazas potenciales para la estabilidad fiscal nacional. Para lograr este resultado, el gobierno central podría capitalizar esfuerzos pasados y actuales, apoyando a los órganos territoriales en áreas como la planeación espacial y las finanzas / presupuestos públicos, e invertir más en el desarrollo de capacidades en el nivel local[14:]

- El PND podría jugar un papel clave apoyando el desarrollo de capacidades en el nivel subnacional. El desarrollo de capacidades podría ser definido como un objetivo principal dentro del PND y se podrían asignar fondos específicos para actividades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades en los órganos territoriales.
- Estas actividades podrían llegar a ser de gran relevancia, dado que el gobierno central, a través del PND y del Sistema General de Regalías, está solicitando a un número cada vez mayor de entidades territoriales, que identifiquen oportunidades de desarrollo en sus regiones. Esto también tiene un efecto sobre la gestión de los recursos humanos, dado que los niveles subnacionales deben contar con la capacidad para hacerse cargo de las nuevas tareas (ver sección sobre GRH al final de este capítulo).
- Para apoyar esto, Colombia podría contemplar adaptar buenas prácticas internacionales en esta área, por ejemplo en Canadá, donde el gobierno de Quebec apoya decididamente el desarrollo de capacidades en sus áreas rurales, que afrontan un declive económico, o en la Unión Europea, donde sus fondos estructurales proveen fondos específicos a las regiones menos desarrolladas de Europa para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica (Recuadro 4.8).[15] Esto podría ser particularmente efectivo para apoyar la implementación del nuevo Sistema General de Regalías.

Recuadro 4.8. **Desarrollo de capacidades y asistencia técnica: experiencias en Canadá y en la Unión Europea**

- **Canadá (Quebec)**. Las comunidades rurales productoras de recursos de Quebec, se vieron afectadas por la competencia internacional y/o por la reducción de los recursos de los que dependían. El gobierno provincial de Quebec les proporciono una ayuda con un plan a 7 años (Politique Nationale de la Ruralité), suministrándoles agentes rurales, que identificaran nuevas oportunidades de desarrollo económico, y reestablecieran el apego a la comunidad y al territorio. Varias de estas comunidades pudieron identificar nuevas oportunidades económicas en las que invertir, con el fin de crear oportunidades de trabajo para la población local, compensando el descenso demográfico.
- **Unión Europea**. La UE apoya el desarrollo regional a través de Fondos Estructurales. El objetivo fundamental de estos fondos es promover incrementos de productividad en regiones menos desarrolladas, con el fin de evitar que la inversión se lleve a cabo únicamente en las principales zonas de crecimiento de Europa. Cada fondo estructural (es decir, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, etc.) es impulsado a través de Programas Operativos que las regiones tienen que presentar y discutir ante la UE. Además, hay Programas Operativos específicos que apoyan mejoras en la gobernanza pública, y prestan asistencia técnica a las regiones menos desarrolladas, para ayudarles a diseñar e implementar su estrategia de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Italia, el plan de asistencia técnica busca mejorar las competencias técnicas y políticas de los órganos de administración e implementación. La asistencia técnica tiene como objetivo alinear la programación nacional con las Políticas Regionales de la UE, y busca mejorar la eficiencia de las administraciones públicas involucradas en la planeación, implementación, monitoreo y evaluación de las Políticas Regionales. Los

Recuadro 4.8. **Desarrollo de capacidades y asistencia técnica: experiencias en Canadá y en la Unión Europea** *(continuación)*

principales beneficiarios deben ser las administraciones regionales, centrales y locales, que actúan como Autoridades Gestoras y como órganos de implementación de los Programas Operativos regionales y nacionales.

Fuente: OCDE (2010), *Regional Policy Inforegio*, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=IT&gv_reg=642&gv_PGM=1163&gv_defL=7&LAN=7 (visitado en febrero de 2013).

Promoción de la transparencia y la integridad en las entidades territoriales

Otro desafío clave para Colombia es promover la transparencia y la integridad en las entidades territoriales. Colombia ocupa actualmente el puesto 94 entre 176 países en el Índice de Percepción de Corrupción de 2012, empatada con Benín, Yibuti, Grecia, India, Moldavia, Mongolia y Senegal (Transparencia Internacional, 2012[16]). Colombia ha hecho esfuerzos para combatir la corrupción y está en proceso de ratificar la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales (*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*). Sin embargo, la corrupción sigue siendo un problema y la percepción de la corrupción dificulta la realización de negocios.

La corrupción afecta particularmente a los gobiernos subnacionales. En 2011, cerca de 500 alcaldes (de un total de 1,102 municipios) fueron sancionados por el Procurador General y más del 90% de ellos han sido suspendidos de sus cargos. Además, los indicadores muestran que el riesgo de corrupción es alto en algunas instituciones claves, que tienen competencia sobre las infraestructuras e innovación. Esto sugiere la necesidad de mejorar los sistemas de información así como la transparencia y la rendición de cuentas. En estas instituciones se incluyen, las autoridades regionales que tienen la competencia de otorgar permisos ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales, CAR), las gerencias portuarias, y la institución a cargo de la investigación y el desarrollo, Colciencias (ITN, 2010). Por ejemplo, las CAR carecen de capacidad técnica y administrativa, están supuestamente influenciadas por presiones políticas, y usan procedimientos que no cumplen con los requisitos legales y de vigilancia básicos (Blackman *et al.*, 2006). Además, la regulación de los permisos ambientales para las actividades mineras, genera demoras, dado que están involucradas más de cinco entidades. Se podría contemplar aumentar el monitoreo de las CAR y hacer que el nombramiento de los gerentes de las CAR sea menos dependiente del ciclo político.

La transparencia y la integridad son esenciales para una buena gobernanza multinivel (OCDE, 2012). Por lo tanto, es necesario que los gobiernos subnacionales incorporen una cultura de integridad en el servicio civil, en línea con los "Principios de la OCDE para la Gestión Ética en el Servicio Civil" ("*OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service*"). En este contexto, los gobiernos subnacionales deben buscar evitar los conflictos de intereses, identificando y administrando dichos conflictos, de acuerdo con los "Lineamientos de la OCDE para el Manejo de Conflictos de Interés en el Servicio Civil" ("*OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*"). También deben reducir el potencial de ser influenciados por intereses de cabildeo, en relación con decisiones de inversión, en línea con los "Principios de la OCDE para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo" ("*OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*") (Recuadro 4.9).

Recuadro 4.9. **Lineamientos para el manejo de conflictos de interés y principios de transparencia e integridad en el cabildeo**

Por medio de guías y principios, la OCDE ayuda a la comunidad internacional para mejorar la calidad de la legislación y las reglas en sectores de interés internacional (lineamientos para empresas multinacionales, pautas para la protección de la privacidad, principios de gobernanza corporativa, etc.).

Las guías de la OCDE para el Manejo de Conflictos de Interés en el Servicio Civil (***OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service***) sustentaron el debate, las revisiones y la actualización de las políticas y prácticas de conflictos de interés en países miembros y no miembros. Dentro de este proceso, dos terceras partes de los países de la OCDE revisaron sus políticas y prácticas de conflictos de interés e identificaron debilidades. Particularmente la falta de claridad y conciencia, plantearon propuestas para endurecer las restricciones, simplificar las reglas, fortalecer mecanismos para la implementación y cumplimiento, y también hicieron un mapa de riesgos e identificaron desafíos emergentes tales como lidiar con la aparición de conflictos de interés. Las revisiones se centraron mayormente en la idoneidad de las reglas y códigos legales existentes y ocasionalmente en instrumentos específicos. Algunas revisiones dirigieron su atención a medidas y mecanismos específicos, incluyendo mecanismos de control, por ejemplo en Bélgica, México y Grecia, y en sistemas de divulgación financiera, por ejemplo en Hungría, España y Estados Unidos. Se adelantaron revisiones proactivas internamente por parte de la administración, y externamente con carácter excepcional. Más de tres cuartas partes de los países de la OCDE actualizaron sus políticas y prácticas de conflictos de interés para mejorar los marcos legales y volver más efectivos los esquemas existentes. Las guias también sustentaron diálogos con países no miembros en el marco de una alianza global y se convocó al sector privado.

La OCDE definió 10 **Principios para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo** (***Principles for Transparency and Integrity in Lobbying***). Los decisores pueden usar todas las opciones regulatorias **y de políticas disponibles**, para seleccionar medidas, lineamientos o reglas que satisfagan las expectativas públicas de transparencia e integridad. Los Principios están dirigidos primordialmente a los decisores de las ramas ejecutiva y legislativa. Son relevantes tanto para el nivel nacional como subnacional. Las presiones, la comunicación verbal o escrita con un funcionario público para influir en decisiones de legislación, políticas o administrativas, se concentra a menudo en la rama legislativa tanto en el nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también se presenta en la rama ejecutiva, por ejemplo para influir en la adopción de regulaciones o en el diseño de proyectos y contratos. En consecuencia, el término funcionario público incluye servidores civiles y públicos, empleados y funcionarios que ocupan cargos públicos en las ramas ejecutiva y legislativa, ya sean elegidos o nombrados. Los diez principios se enumeran a continuación:

1. Los países deben ofrecer un escenario de acción nivelado, dando acceso justo y equitativo a todas las partes interesadas para el desarrollo e implementación de políticas públicas.
2. Las reglas y lineamientos sobre cabildeo deben abordar los asuntos de gobernanza relacionados con las prácticas de cabildeo, y respetar los contextos sociopolíticos y administrativos.
3. Las reglas y lineamientos sobre cabildeo deben ser consistentes con la política y los marcos regulatorios.
4. Los países deben definir claramente los términos “cabildeo” y “cabildero” al contemplar o desarrollar reglas y lineamientos sobre el cabildeo.
5. Los países deben ofrecer un grado adecuado de transparencia, para garantizar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de cabildeo.
6. Los países deben permitir que las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, los medios y el público en general, puedan hacer escrutinio a las actividades de cabildeo.

Recuadro 4.9. **Lineamientos para el manejo de conflictos de interés y principios de transparencia e integridad en el cabildeo** *(continuación)*

7. Los países deben tender a una cultura de integridad en las organizaciones públicas, y en la toma de decisiones fijando reglas y lineamientos claros sobre la conducta de los funcionarios públicos.
8. Los cabilderos deben satisfacer los estándares de profesionalidad y transparencia, y compartir la responsabilidad de promover una cultura de transparencia e integridad en el cabildeo.
9. Los países deben involucrar actores claves en la implementación de estas reglas, y fomentar la coherencia de estrategias y prácticas para lograr su cumplimiento.
10. Los países deben revisar el funcionamiento de sus reglas y lineamientos relacionados con el cabildeo de manera periódica y hacer los ajustes necesarios con base en la experiencia.

Fuente: OCDE (2007), *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD Publishing, París, www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en.

La contratación / adquisición es una función estratégica del gobierno que involucra enormes flujos financieros y tiene un impacto directo sobre el desarrollo económico y social en el nivel subnacional (esto se explora en detalle en el Anexo B de esta Revisión). La contratación pública por parte del gobierno nacional y de las empresas públicas representó más del 17% del PIB en la OCDE en 2008.[17] Una gran parte es contratada por los gobiernos subnacionales, responsables de más de la mitad del gasto total en contratación pública. También es una de las actividades del gobierno más vulnerables a ineficiencias, fraude y la corrupción.[18] Una encuesta realizada en 16 países de la OCDE demostró que cerca de la mitad de la muestra (7 de 16), reflejó que el fraude en la contratación pública es un desafío.[19] Las obras públicas intensivas en capital tienden a ser particularmente propensas a la corrupción y al abuso en muchos países, porque afectan a industrias con un número limitado de licitadores potenciales, a un número limitado de licencias, y las especificaciones técnicas son más detalladas para los licitadores en dichos procesos de contratación[20]. Cuanto más compleja o poco frecuente sea la inversión, mayor es la dificultad para controlar la contratación (OCDE, 2012).

La capacidad limitada y las prácticas corruptas en los niveles subnacionales pueden reducir la confianza, disuadir la inversión externa, aumentar los costes crediticios y de inversión, y potencialmente comprometer la calidad. La escasa capacidad para administrar la contratación pública puede ser más problemática en regiones / municipios pequeños, que pueden no contar con funcionarios capacitados para gestionar la contratación, o donde la descentralización ha avanzado más rápidamente que la capacidad para desarrollar sistemas de control interno. Los sistemas de contratación deben ser transparentes a lo largo de todo el ciclo de contratación; competitivos, con medidas adoptadas para fomentar la integridad si se hacen excepciones a procesos competitivos; y monitoreados para asegurar que los fondos sean usados como se pretende y que las quejas puedan ser registradas y atendidas. Para apoyar una contratación más efectiva y transparente, los gobiernos subnacionales deben contemplar adoptar los Principios de la OCDE para Realzar la Integridad en la Contratación Pública (*OECD Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement*) y los Principios de la OCDE para Combatir la Manipulación de las Licitaciones en la Contratación Pública (*OECD Principles for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*).

Un desafío clave para los gobiernos subnacionales es la implementación de reglas de contratación desarrolladas en el nivel nacional. La inestabilidad del marco jurídico para la

contratación, puede generar costes adicionales para los actores públicos y privados. Otro desafío es el enfoque basado en cumplimiento impuesto por el nivel central, que puede dar lugar a sanciones inconsistentes o desproporcionadas así como crear un clima de aversión al riesgo y de desconfianza. Muchas regiones de la OCDE han resaltado lo que consideran procesos administrativos excesivos, limitaciones de tiempo y especificaciones técnicas excesivamente restrictivas en las licitaciones. Las buenas prácticas incluyen cooperación con las empresas y sectores sin ánimo de lucro para pedir retroalimentación para el desarrollo de estándares de contratación y para su aplicación, así como garantizar el conocimiento de las consecuencias de su incumplimiento.[21] Suecia y España (Galicia) ofrecen ejemplos útiles sobre buenas prácticas que un país puede implementar para garantizar la transparencia y la integridad (Recuadro 4.10).

Recuadro 4.10. **Buenas prácticas para promover la transparencia y la integridad en el nivel subnacional**

- **Suecia:** El proyecto de Comparación Abierta pretende estimular la comparación e incrementar la transparencia sobre el coste de los servicios públicos locales. Cerca de 200 municipios (de un total de 290) participan en redes compuestas por varios municipios (de cinco a diez), para desarrollar nuevos métodos de comparación de los costes y de la calidad de los servicios públicos.
- **España (Galicia):** Galicia estableció una plataforma web compartida para la gestión de su sistema de contratación pública, disponible para todas las entidades públicas de la región (cerca de la mitad ya están adheridas). Las licitaciones públicas se publican en esta plataforma, donde las empresas pueden registrarse (3,500 hasta ahora) para presentar ofertas en licitaciones. La presentación de oferta en línea está en etapa piloto. La mayor transparencia y competencia se pone de manifiesto en el aumento de participación en las licitaciones, así como en la disminución de los costes de contratación para los municipios.

Fuente: OCDE (2012a), *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government*, Sesión 28 del Comité de Políticas de Desarrollo Territorial, OCDE, París.

Mejora de la efectividad de la inversión pública para el desarrollo regional

Todavía persisten disparidades regionales significativas, a pesar de los cuantiosos recursos que Colombia invierte para promover el desarrollo regional:

- Las transferencias directas representan el flujo más grande de fondos del nivel central a las entidades subnacionales (ver secciones anteriores). Estos fondos cubren costes operativos de la administración pública en todos los niveles; y son de destinación específica a las entidades subnacionales para garantizar que cada ciudadano de Colombia tenga acceso a los servicios públicos básicos de calidad análoga. Cuando el gobierno subnacional no puede proveer dichos servicios públicos, es el nivel central quién los provee a los ciudadanos.
- La inversión de capital representa el segundo flujo de fondos del nivel central a los gobiernos territoriales. La inversión de capital está enmarcada por el Plan Nacional de Desarrollo, que también coordina los fondos provistos por el Sistema General de Regalías.

Este sistema afronta varios retos:

- Un primer desafío es el generado por la división entre costes operativos (transferencias, impuestos locales, etc.) e inversión de capital (transferencias, regalías, inversiones

del Presupuesto Nacional de Inversión, entre otros). La actual división entre el Departamento Nacional de Planeación (que administra las inversiones de capital) y el Ministerio de Hacienda (que administra los gastos operativos) dificulta la capacidad de Colombia, para conectar la inversión de capital con los costes operativos, de una manera efectiva, eficiente y coherentemente en el tiempo. La inversión de capital en infraestructura también aumenta los costes operativos. De hecho, construir una escuela en una determinada región no garantiza un mejor acceso a la educación para la población local, si no hay suficientes maestros y servicios asociados para respaldarla, tales como servicios de transporte o de atención de salud.

- El segundo desafío se deriva del primero, y se relaciona con la subestimación de los costes operativos totales a lo largo del tiempo, debido a la utilización de un enfoque tipo "silo" del desarrollo regional, por sectores específicos. Un riesgo del sistema actual es que las entidades territoriales sigan produciendo bienes públicos básicos de un solo sector, que puede tener un impacto limitado sobre los costes operativos, pero pueden terminar teniendo un impacto marginal sobre el desarrollo económico. Investigaciones recientes realizadas por la OCDE (2012) sobre los factores que afectan el desempeño regional, demuestran la necesidad de implementar paquetes de políticas *integrales* para apoyar el desarrollo territorial. De hecho, centrarse en un único factor, por ejemplo en la infraestructura de transporte en regiones pobres y alejadas, puede generar distorsiones inesperadas en sus economías (Recuadro 4.11).

  Más aún, las regiones con diferentes niveles de desarrollo necesitan una provisión diferente de bienes públicos para fomentar el crecimiento. La necesidad de coordinar los costes operativos y la inversión de capital, se hace más necesaria dada la complejidad de los bienes públicos que las autoridades deben proveer para fomentar el desarrollo. Producir carreteras, por ejemplo, genera costes operativos limitados. Pero cuando una región tiene una dotación suficiente de infraestructura de transporte, las políticas deben desplazarse a la producción de otros bienes públicos —más complejos— tales como educación o atención de la salud, que tienen un impacto sobre los costes operativos. En consecuencia, en Colombia las transferencias del gobierno central a los niveles subnacionales, no deben darse sin la correspondiente financiación operativa. Esto requerirá fortalecer la cooperación y coordinación entre el DNP y el Ministerio de Hacienda, e involucrar al DAFP, para asegurar que las autoridades subnacionales puedan contar con las capacidades administrativas adecuadas, para desempeñar sus competencias y recaudar las nuevas rentas.

- Un tercer desafío se relaciona con el PND y, en particular, con el proceso que lo sustenta. De hecho, el proceso de desarrollo de la estrategia es al menos igualmente importante, si no lo es más, que la estrategia misma. Desde el punto de vista de los municipios y los departamentos, el PND es un conjunto de intervenciones de política, que ellos adaptan a sus contextos y activos locales específicos, para acceder a los recursos ofrecidos regularmente por el Presupuesto Nacional de Inversión. Esto demanda esfuerzos considerables de parte de las entidades territoriales que, en muchos casos, tienen capacidades limitadas para implementarlas efectivamente. El resultado global de este sistema puede resumirse en cuatro puntos:

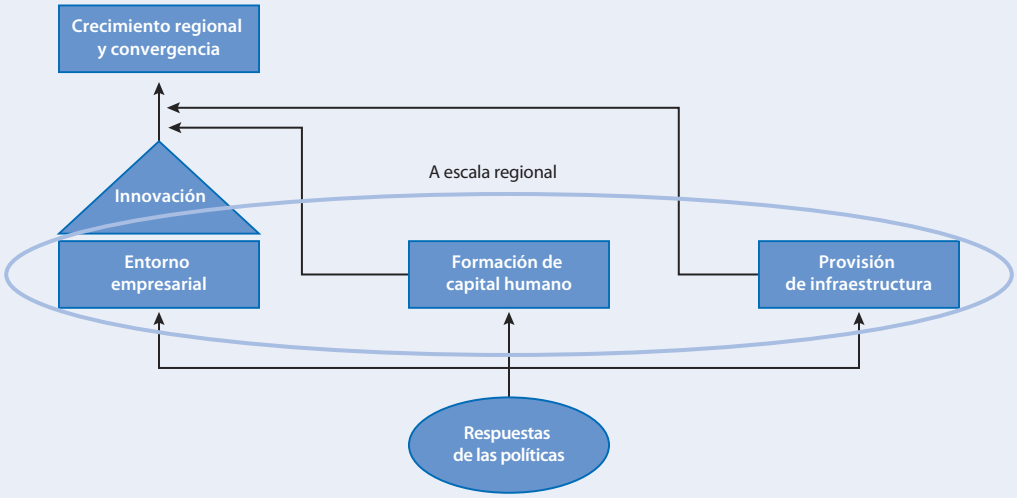
  – Primero, los planes de desarrollo locales parecen similares, priorizando los mismos tipos de inversiones en infraestructura básica y en bienes públicos que involucran un nivel mínimo de complejidad, a pesar de que en ocasiones hay profundas diferencias entre localidades.

  – Segundo, a menudo es difícil establecer un vínculo claro entre las intervenciones de las políticas y los resultados de las mismas. Si bien los órganos de control

Recuadro 4.11. **Políticas problemáticas: acciones aisladas en un solo sector pueden causar resultados no pretendidos**

Estudios de la OCDE sugieren que la construcción o mejora de las infraestructuras de transporte, puede tener una influencia positiva sobre el desarrollo económico de una región, pero ese crecimiento económico no es automático. Los efectos del crecimiento probablemente aparecerán, solo cuando existan externalidades positivas en la región. Unas conexiones de transporte más rápidas pueden generar externalidades positivas potenciales, que existen en diversos mercados —típicamente economías de escala, alcance, aglomeración, densidad o redes no agotadas— y por lo tanto mejorar la productividad (laboral), la producción, reducir los costes de producción y promover un uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, si dichas economías latentes no existen, las mejoras en la accesibilidad pueden dar lugar a cambios en los flujos de transporte existentes y en los patrones espaciales, sin tener efectos a largo plazo sobre el crecimiento.

Si las políticas regionales se concentran únicamente en el suministro de capital a través de infraestructuras, una región menos desarrolla puede terminar perdiendo recursos económicos (el fenómeno de la "fuga por vinculación"). Al reducir los costes del transporte interregional, las empresas siguen viendo que les resulta más barato concentrarse en las regiones básicas, para obtener beneficios de las economías de aglomeración y de mercados más compactos y desplazar los bienes a la periferia. Por ejemplo, las carreteras mejoradas en el oriente de Polonia permitirán que los bienes lleguen a los mercados externos más rápidamente y a menor coste, pero la competencia de otras partes de Europa también aumentará para las empresas locales (OCDE, 2008a). Las políticas de desarrollo regional requieren por lo tanto de un enfoque multidimensional.



Fuente: OCDE (2010c), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, París.

en el nivel nacional y en el nivel local pueden auditar el gasto local, sería muy recomendable evaluar el impacto de una política en términos de sus resultados. De hecho, la evaluación de las políticas no entra dentro de sus competencias y no están equipados (ni políticamente ni en términos de recursos humanos) para acometer esta tarea.

– Tercero, el sistema de planeación no siempre identifica prioridades *realistas y bien informadas*: con base en evidencias claras que apunten hacia la capacidad de la región para usar la inversión productivamente (es decir, capacidad de absorción). Se prioriza la necesidad de gastar todos los recursos asignados por el PND dentro del plazo de tiempo especificado.

– Finalmente, el PND cuatrienal, si bien garantiza un cierto grado de continuidad en la estrategia nacional de desarrollo, no *mira al futuro* más allá de su horizonte de tiempo, y tiene una capacidad limitada para posicionar a las regiones en el contexto de las tendencias globales. Por ejemplo, un estudio específico realizado por la OCDE que involucró a 20 países miembros, demostró que la gran mayoría de ellos (18 países) consideran que la falta de una visión a largo plazo es un desafío clave para los gobiernos subnacionales.[22] Este tema también se trata en el Capítulo 2.

Un cuarto desafío se relaciona con el uso eficiente de los fondos provenientes del SGR. Si bien las reformas de 2011 y 2012 tienen el potencial de elevar la productividad, estimular el desarrollo regional y reducir la desigualdad de ingresos, es necesario prestar mucha atención al grado en el que las transferencias de regalías están logrando efectivamente los resultados pretendidos con las reformas. Por ejemplo, el destino específico de un porcentaje de las regalías al fondo de ciencia, innovación y tecnología, puede tener el efecto de estimular el crecimiento impulsado por la innovación; sin embargo, también puede obstaculizar una asignación de recursos más efectiva, dado que otras áreas de gasto pueden tener tasas de retorno social más altas, al menos en el corto plazo. La asignación de fondos públicos a proyectos específicos de inversión, también puede entorpecer el gasto efectivo, en ausencia de una estrecha coordinación entre los proyectos aprobados para cada departamento o municipio. Además, el impacto económico del gasto de los ingresos por regalías depende en gran medida de la capacidad institucional regional (Olivera y Perry, 2009).

El gobierno podría entonces contemplar lo siguiente para optimizar el uso efectivo de las regalías[23]:

- El gobierno central podría centrarse en el desarrollo de capacidades subnacionales, destinando financiación operativa dentro de los grupos de programas para prestar asistencia mediante capacitación, tecnologías de información y de comunicación a los municipios y departamentos, para identificar los proyectos que sean válidos y asesorarlos en su implementación.
- Se podría fortalecer el monitoreo y la evaluación *ex post* de los proyectos. Si bien se han aumentado los recursos del Departamento Nacional de Planeación dedicados al monitoreo de proyectos, se pueden requerir más recursos en vista del creciente número de proyectos y del alto nivel de especialización requerido. Se debe tener cuidado, sin embargo, para que los costes administrativos no sean excesivos.
- La participación de las regalías transferidas a cada región podría incluir un mecanismo de incentivos, en el cual las regiones recibirían más fondos cuanto más rápido avancen en el logro de los indicadores claves, tales como necesidades básicas insatisfechas, desempeño estudiantil o kilómetros de vías pavimentadas.

Por lo tanto, un desarrollo estratégico sólido requiere tanto de habilidades como de recursos, que pueden ser fomentados y apoyados por los gobiernos tanto nacional como subnacionales. Diferentes partes interesadas del sector público, privado y de la sociedad civil deben sustentar las prioridades de inversión. El Recuadro 4.12 muestra algunas buenas prácticas relacionadas con estrategias de desarrollo en los países de la OCDE.

La solución actual de Colombia ha sido que las autoridades centrales aumenten drásticamente el control sobre el gasto de las autoridades subnacionales —una solución subóptima—, en lugar de remplazar las transferencias a las entidades subnacionales con capacidad de gasto por las rentas devengadas por las cuales estas autoridades deberían rendir cuentas al público, o de instituir alguna forma de "condicionalidad" de las políticas y un marco de rendición pública de cuentas a cambio de las transferencias. Cualquiera de los dos escenarios sería una mejor solución para asegurar gastos cuya eficiencia soporte el escrutinio público.

Recuadro 4.12. **Buenas prácticas de la OCDE en materia de gobernanza sobre la inversión pública para el desarrollo regional**

- **Unión Europea:** Existe un nuevo requisito de una estrategia de "especialización inteligente", como condición *ex ante* para que las regiones accedan a los Fondos Estructurales de la UE para innovación, con énfasis en el proceso de desarrollo de estrategias para priorizar las opciones relevantes.
- **Estados Unidos:** La Iniciativa WIRED del Departamento de Trabajo de los EE.UU., destaca las habilidades para la creación de estrategias de desarrollo económico regional efectivas, basadas en un proceso de planeación con un conjunto diverso de partes interesadas y niveles de gobierno. Las subvenciones apoyan el desarrollo de estrategias a través de herramientas de datos para sustentar la estrategia, apoyo para el desarrollo de capacidades y conexiones con programas e inversiones en otras nueve agencias federales.
- **Francia**: DATAR (delegación interministerial francesa para promover el desarrollo regional) desarrolló una guía de buenas prácticas y trabajó con las regiones para desarrollar estrategias regionales de innovación, dado que las estrategias regionales existentes eran demasiado similares y no suficientemente personalizadas.
- **Unión Europea:** La primera ola del programa LÍDER fue un proceso de abajo hacia arriba basado en la comunidad, para identificar y ejecutar proyectos en áreas rurales para promover su desarrollo. El éxito de la primera ronda fue atribuible al efecto de pequeñas cantidades de recursos asociados con el programa y al proceso de selección de los proyectos de desarrollo.

Fuente: OCDE (2012a), *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government*, Sesión 28 del Comité de Políticas de Desarrollo Territorial, OCDE, París.

El sistema de planeación actual puede ser un legado del pasado, cuando Colombia era una economía relativamente más simple con pocos sectores primarios y secundarios (por ejemplo, café, agricultura y minería). Sin embargo, ahora que Colombia alberga una economía compleja con varios clústeres de alto desempeño y con múltiples relaciones económicas y comerciales internacionales, la planeación se vuelve más desafiante, situación conocedora por el propio gobierno. Claramente, la producción de un plan integral cada cuatro años ha generado varias ventajas:

- El DNP, por ejemplo, es una de las mejores organizaciones del sector público del país en términos de capacidad, fiabilidad y gran despliegue territorial a través de sus oficinas regionales y funcionarios locales alrededor del país.
- Colombia —a pesar de sus desigualdades— está ganando su lucha contra la pobreza extrema. Y gracias a su planeación del desarrollo nacional, Colombia puede continuar superando las disparidades extremas. El gobierno central ha sido capaz de mejorar el bienestar de la juventud en todo el país, mediante la implementación de una política integral llamada *De Cero a Siempre*, para garantizar que los niños tengan acceso a servicios públicos claves (Recuadro 4.13).

Sin embargo, no se puede subestimar la importancia del tema anteriormente planteado, sobre la necesidad de incorporar los planes cuatrienales dentro de la visión a mediano plazo (por ejemplo, diez años) y a largo plazo (por ejemplo, treinta años) para el desarrollo del país. Con el paso del tiempo, a medida que Colombia logre más fácilmente los objetivos de las políticas cuatrienales de desarrollo, y a medida que su economía se interrelacione cada vez más con las de sus países vecinos y con la de sus socios, adquirirá más importancia la definición de objetivos de desarrollo a diez y a treinta años, para sostener la prosperidad del país y de sus ciudadanos, asegurando al mismo tiempo un grado adecuado de continuidad en la planeación, en la medición del desempeño y en la evaluación de las capacidades más allá de un horizonte de planeación definido por el ciclo electoral nacional (ver Capítulo 2).

Recuadro 4.13. **Implementación de políticas nacionales en el nivel local: el ejemplo de De Cero a Siempre**

De Cero a Siempre es un ejemplo de como el nivel central aborda temas de capacidad en áreas pobres del nivel local, al ejecutar intervenciones claves de política, tales como el apoyo a la niñez y a la juventud. *De Cero a Siempre* fue lanzada en 2007, como parte del marco de una amplia política para mejorar las condiciones de la niñez y la juventud en Colombia. La estrategia tiene tres objetivos principales:

- El primero es garantizar que todos los niños de Colombia tengan acceso a la salud, educación, y a una nutrición adecuada.
- El segundo es reducir la duplicidad de políticas, coordinar acciones en diferentes niveles de gobierno y mejorar la eficiencia para promover la sostenibilidad de la política en el largo plazo.
- El último es centralizar la información sobre el desempeño de la política para permitir su monitoreo y evaluación. El monitoreo se basa en la información suministrada por los gobiernos locales, la cual debe seguir directrices nacionales para la selección de indicadores relevantes, y evaluar el desempeño de las instituciones a cargo de la implementación de la política.

De Cero a Siempre es administrada en el nivel central por el Instituto Colombiano Bienestar Familiar (ICBF). La capacidad del ICBF para coordinar una política de tan gran escala, es un ejemplo del progreso que han logrado las instituciones colombianas en la ejecución de políticas. El ICBF recolecta información detallada sobre el desempeño de las políticas y sobre las condiciones de la niñez en todo el país. Presta asistencia técnica a los gobiernos locales y proporciona actividades para desarrollar capacidades, y, de ser necesario, puede ejecutar políticas directamente para los niños.

De Cero a Siempre es un buen ejemplo que ilustra el funcionamiento del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia. El gobierno central ha desarrollado buenas capacidades para abordar asuntos de política complejos y multidimensionales, tales como el bienestar juvenil. Ejecuta las políticas a pesar de la ausencia de capacidades en el nivel subnacional, teniendo el gobierno central capacidad para vincular a las comunidades regionales con las estrategias de las políticas nacionales. La presencia de autoridades subnacionales efectivas reduciría la carga sobre el gobierno central, y probablemente mejoraría el desempeño global de la política, permitiendo un nivel de personalización de las intervenciones de política que actualmente no es posible debido a los altos costes que conlleva.

Fuente: Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012), *Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia*, www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-Atencion-Integral-prosperidad-para-primera-.infancia.pdf.

Construcción de conocimientos sobre las necesidades y el desempeño regionales

Al igual que la mayoría de países de la OCDE, Colombia se enfrenta al desafío de transformar una gran cantidad de información sobre tendencias socioeconómicas, en conocimientos sobre los impactos de las políticas y su relación con los resultados de las mismas. Durante los últimos 20 años, Colombia ha establecido un sistema avanzado de monitoreo y evaluación del conjunto del gobierno: SINERGIA (ver Capítulo 3). Como se comentó anteriormente, SINERGIA organiza un amplio conjunto de indicadores para monitorear y evaluar las políticas, incluyendo más recientemente SINERGIA TERRITORIAL, el conjunto de indicadores de desempeño regional de la herramienta. Una evaluación de SINERGIA realizada por el Banco Mundial (2009[24]) reconoció el valor del sistema, pero identificó algunos desafíos claves:

- La evaluación identificó la necesidad de mejorar el uso de SINERGIA, a lo largo de todo el ciclo de las políticas (en el cual se formulan las políticas, luego se implementan,

y en últimas son evaluadas para determinar sus efectos y sustentar el diseño de las políticas), lo que involucraría a órganos institucionales tales como la Presidencia, Ministerios y Departamentos claves.

- Además SINERGIA, si bien representa un buen ejemplo de un sistema de monitoreo y evaluación, sigue aislado del proceso de políticas y especialmente del proceso de planeación, a pesar de que su administración está ubicada dentro del Departamento Nacional de Planeación.

El aislamiento institucional de SINERGIA depende de diferentes factores:

- Primero, los órganos del gobierno aún están familiarizándose con el sistema.
- Segundo, como sucede con otros sistemas de evaluación del conjunto del gobierno, SINERGIA sufre de "inflación de indicadores". Se supone que debe monitorear un número tan grande de actividades del gobierno (actividades del gobierno y central y todos los programas prioritarios del PND), que transformar la información en conocimientos se convierte en un verdadero reto[25] (ver Capítulo 3).
- Tercero, el propio PND se centra más en el gasto que en los resultados de las políticas, por lo que el conjunto de indicadores que provee SINERGIA no satisface las necesidades a corto plazo del Departamento Nacional de Planeación y de otros órganos públicos involucrados en la implementación del PND (Capítulo 3).
- Por último, el sistema de monitoreo y evaluación en Colombia adolece de consultas relativamente débiles entre el nivel central y los niveles territoriales. Hay pocas mesas de trabajo formalizadas, que les permitan a los gobiernos subnacionales participar activamente en la definición de las políticas nacionales. En el CONPES, por ejemplo, solo los miembros del gobierno central tienen el derecho de votar sobre las decisiones del Consejo.

Un enfoque de gobernanza multinivel podría ayudar a Colombia, a integrar a SINERGIA en el ciclo de políticas. Por ejemplo, para mejorar el uso de SINERGIA, SINERGIA TERRITORIAL y del sistema de evaluación en general, las entidades territoriales podrían convertirse en socios permanentes claves en las actividades de monitoreo y evaluación, y en la definición de políticas. La organización de estadísticas nacionales dentro de un marco territorial, podría dar información valiosa a los gobiernos subnacionales sobre sus necesidades y su desempeño. Con base en esto, (algunos) gobiernos subnacionales posiblemente podrían también ocuparse de crear indicadores *ad hoc*, para ser usados en el sistema de monitoreo y evaluación. Los temas relacionados con la creación de indicadores territoriales y de un conjunto de indicadores de desempeño son tratados más adelante.

Incorporación de las estadísticas nacionales dentro de un marco espacial

Muchos de los desafíos de desarrollo claves que afronta Colombia, tienen fuertes rasgos territoriales. La pobreza y el desempleo, por ejemplo, tienden a concentrarse en el espacio. Esto es igualmente cierto en el nivel regional —en departamentos menos desarrollados— y en el nivel subregional, en los municipios, áreas metropolitanas y áreas escasamente pobladas. Siguiendo la experiencia de los países de la OCDE, Colombia podría organizar esta información dentro de un marco espacial. El PND ya está produciendo información nacional clave, usando estadísticas de desempeño producidas por el DANE, el Departamento Nacional de Estadística de Colombia. Las estadísticas de empleo ya proveen información sobre tendencias locales; estas podrían mejorarse incluyendo información sobre la organización territorial del trabajo y los flujos de transporte hacia y desde los lugares de trabajo. Estos datos podrían usarse para

emprender una clasificación funcional del territorio de Colombia y de sus regiones, por ejemplo capaz de diferenciar entre áreas urbanas y rurales. Esto, a su vez, podría promover un mejor diseño de las políticas para áreas densas y escasamente pobladas (el Recuadro 4.14 ofrece información sobre cómo define la OCDE las Áreas Urbanas Funcionales; una metodología similar también existe para áreas escasamente pobladas —rurales—).

Recuadro 4.14. **Áreas Urbanas Funcionales (AUF) en la Base de Datos Metropolitanos de la OCDE**

Ahora que más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas, definir un área urbana es crítico para reflejar la realidad sobre dónde viven y trabajan las personas, así como las conexiones entre las ciudades y las áreas circundantes. Una definición común de lo que se entiende por áreas urbanas, aumenta la posibilidad de comparación internacional del desempeño económico, social y ambiental de las ciudades, sumándose a lo que se puede aprender de las definiciones de los países donde ya están siendo utilizadas.

Frente a este trasfondo, la OCDE, en colaboración con la UE (Eurostat y EC-DG Regio), ha desarrollado una definición armonizada de las áreas urbanas como "unidades económicas funcionales", superando así las limitaciones anteriores asociadas con fronteras administrativas. De acuerdo con esta definición, un área urbana comprende municipios con alta densidad de población (las unidades administrativas más pequeñas para las cuales hay datos nacionales de desplazamiento hacia y desde los lugares de trabajo disponibles en países no europeos y en municipios LAU2 en terminología de Eurostat), denominadas como núcleo urbano, así como todo municipio adyacente que tenga un alto grado de integración social y económica con el núcleo urbano, medido por el desplazamiento al lugar de trabajo.

La metodología es aplicada a 29 países de la OCDE y a 1 175 áreas urbanas de diferente tamaño. Con base en esta metodología, la base de datos metropolitanos de la OCDE incluye un conjunto de variables anuales relacionadas con 268 áreas urbanas funcionales de la OCDE con una población de 500 000 o más habitantes. Está disponible públicamente en http://measuringurban.oecd.org/.

La definición de las Áreas Urbanas Funcionales de la OCDE involucra varios pasos.

PASO 1. Identificación de municipios centrales a través de cuadrículas de datos de población:

En el primer paso del procedimiento, las cuadrículas de datos de población se usan para definir áreas urbanizadas o "clústeres urbanos de alta densidad" en el territorio nacional, ignorando órganos administrativos, dado que los núcleos urbanos son definidos mediante cuadrículas de datos de población. Los datos de las cuadrículas de población (1 km²) de los países europeos provienen del conjunto de datos de Cubrimiento Territorial Corine (*Corine Land Cover dataset*), producido por el Centro de Investigación Conjunta de la Agencia Ambiental Europea (*European Environmental Agency*-EEA). Para todos los países no europeos, los datos de las cuadrículas de población provienen del proyecto Landscan desarrollado por el *Oak Ridge National Laboratory*.

Un núcleo urbano consta de un clúster de alta densidad de celdas contiguas de 1 km² de la cuadrícula con una densidad de al menos 1 500 habitantes por km² y las brechas rellenadas. Un umbral más bajo de 1 000 personas por km² se aplica en Canadá y los Estados Unidos, donde varias áreas metropolitanas se desarrollan de una manera menos compacta. Los clústeres pequeños (que alojan menos de 50 000 personas en Europa, Estados Unidos, Chile y Canadá, y 100 000 personas en Japón, Corea del Sur y México) son desechados.

Un municipio es definido como parte de un núcleo urbano, si al menos el 50% de la población del municipio vive dentro del clúster urbano.

PASO 2. Conexión de núcleos no contiguos pertenecientes a la misma área funcional urbana

Los núcleos urbanos definidos en el PASO 1 han sido considerados como buenas aproximaciones de superficies contiguas, altamente construidas. Sin embargo, no todas las áreas

Recuadro 4.14. **Áreas Urbanas Funcionales (AUF) en la Base de Datos Metropolitanos de la OCDE** *(continuación)*

urbanas en la OCDE se caracterizan por la contigüidad en su desarrollo urbanístico. Muchas de ellas se están desarrollando de una manera policéntrica, albergando núcleos habitados de alta densidad físicamente separados, pero económicamente integrados. Una importante innovación de esta metodología, identifica qué áreas urbanas tienen dicha estructura policéntrica. Esto se hace simplemente viendo las relaciones entre los núcleos urbanos, usando la información contenida en los datos de desplazamiento hacia y desde el lugar de trabajo. Dos núcleos urbanos se consideran integrados, y por lo tanto forman parte de la misma área metropolitana policéntrica, si más del 15% de la población residente en alguno de los núcleos se desplaza a trabajar al otro núcleo. Esta etapa permite una corrección por posibles discontinuidades en la densidad poblacional dentro del mismo centro urbano (por ejemplo, superficies naturales mayores de 1 km^2 que dividen una ciudad en dos partes).

PASO 3. Identificación de los entornos urbanos

Una vez agregados los municipios densamente poblados para formar núcleos urbanos, y tras identificar las áreas metropolitanas policéntricas con núcleos atados, la etapa final de la metodología consiste en delinear el entorno de las áreas metropolitanas. El "entorno" puede ser definido como el "área de captación de trabajadores" del mercado laboral urbano, fuera del núcleo densamente habitado. El tamaño del entorno, en relación con el tamaño del núcleo, da información clara sobre la influencia de las ciudades sobre las áreas circundantes. Los entornos urbanos son definidos como todos los municipios, de los cuales al menos el 15% de sus residentes trabajan en un determinado núcleo urbano. Los municipios rodeados por una sola área funcional se incluyen, y los municipios no contiguos se desechan. Los datos sobre desplazamiento al trabajo se refieren al año 2000 y están siendo actualizados con base en los datos más recientes de los censos de 2011.

Fuente: OCDE (2011a), *Regions at a Glance*, OECD Publishing, París.

Creación de indicadores de desempeño regional

Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) usa una serie de indicadores financieros y de desempeño para los gobiernos subnacionales. Considerando la heterogeneidad de los municipios y departamentos en todo el país, estos indicadores son útiles para caracterizar el desarrollo local de Colombia. Respaldan las intervenciones públicas y la asistencia técnica, al evaluar las condiciones de desarrollo de los gobiernos subnacionales, identificando mejoras potenciales y asignando recursos con base en criterios de equidad que puedan reducir las brechas existentes. Son usados para producir información de interés para los ciudadanos, promover la rendición de cuentas, y apoyar a las entidades de control (como la Procuraduría y la Contraloría) en su papel de auditoría.

El principal indicador es el "Indicador de Desempeño Integral (IDI)", un índice compuesto que mide las capacidades del gobierno local en la administración pública. El índice mide cuatro componentes:

- el porcentaje de cumplimiento de las metas del plan de desarrollo municipal (eficacia),
- la eficiencia de los municipios en materia de matrículas y calidad educativa, membresía subsidiada en vacunación y vacunación ampliada y calidad del agua de los hogares,
- el cumplimiento de los requisitos de ejecución de presupuesto definidos en la Ley 715 de 2001, y
- la capacidad administrativa y fiscal.

El IDI y sus componentes son publicados en medios de ámbito nacional. Estos apoyan la toma de decisiones relacionada con la asistencia técnica en materia financiera, asignación de subsidios, contribuyendo a la transparencia, la identificación de buenas prácticas de gestión y generalmente calificando el desempeño de las autoridades subnacionales. El IDI es usado para apoyar mejoras en los bienes y servicios locales.

Para facilitar la tarea de racionalización de la capacidad de las políticas territoriales para dar resultados, se podría sustituir el actual conjunto de indicadores de desempeño por un conjunto más útil vinculado a la medición del desempeño, frente al logro de los resultados de las políticas estratégicas plurianuales. De hecho, como una gran parte del gasto público de Colombia se produce en el nivel local, sería una decisión racional mejorar la calidad de los indicadores sobre desempeño regional. Colombia para decidir si involucra a los gobiernos territoriales activamente en la definición de indicadores de desempeño regional, podría contemplar al menos dos factores (OCDE, 2008[26]):

- Primero, un enfoque predominantemente de arriba hacia abajo para el diseño y uso de indicadores por parte del gobierno central —como el que se usa actualmente en Colombia—, puede ser percibido como un sustituto *ex post* de un control *ex ante* de los servicios públicos subcentrales. La colaboración intergubernamental es esencial para abordar las tensiones causadas por la naturaleza de este control sobre las instituciones subnacionales, para producir información relevante y útil. También podría ayudar a reducir la percepción por parte de las instituciones subnacionales, de que ellas no son responsables de la rendición de cuentas dentro del sistema.
- Segundo, una manera de involucrar a los gobiernos subnacionales en el diseño e implementación del sistema de indicadores, es a través de la introducción de incentivos. Los incentivos de hecho son inevitables. La elección es decir si, y hasta qué grado, el sistema dependerá de incentivos implícitos o explícitos para lograr objetivos. Ambos son una función del diseño del sistema y deben ser considerados cuidadosamente, particularmente porque los incentivos afectan de manera positiva y negativa, tanto a la información suministrada por las autoridades subcentrales como su comportamiento en esta actividad (Recuadro 4.15).

Recuadro 4.15. **Incentivos a las entidades subnacionales para promover indicadores de desempeño**

Los incentivos implícitos surgen porque el reporte de datos de desempeño no es neutral. La fuerza de estos incentivos implícitos dependerá de cómo se usa la información y de quién la usa. Por ejemplo, los sistemas pueden ser diseñados para generar competencia mediante la clasificación pública del desempeño. Para los gobiernos subcentrales que muestren un desempeño comparativamente inferior en este contexto —junto a las dimensiones de costo, eficiencia, calidad, etc.—, plantea diversos riesgos no menores a los que se presentan cuando los hogares manifiestan su desaprobación "votando en su contra". Invocados de esta manera, el efecto sobre la reputación puede ser usado, para generar presiones externas para la rendición de cuentas y la reforma. Alternativamente, el gobierno central puede elegir no clasificar a las autoridades subcentrales, y en su lugar poner los datos a disposición para comparaciones y depender de servidores públicos intrínsecamente motivados para identificar y aprender de las buenas prácticas. La divulgación de información se verá poco desincentivada, si los riesgos para las autoridades subcentrales y la carga asociada para suministrarla son bajos. Los riesgos son bajos, si el uso de la información tiene una consecuencia positiva neta (o cero) para las autoridades subnacionales y si este uso es predecible. Por el contrario, a medida que aumentan los riesgos para las autoridades subcentrales, el incentivo para divulgar información disminuye y el incentivo para alterar comportamientos para evitar el riesgo (de maneras perversas y legítimas) aumenta.

Recuadro 4.15. **Incentivos a las entidades subnacionales para promover indicadores de desempeño** *(continuación)*

En contraste con la dependencia en incentivos implícitos, los países pueden emplear compensaciones y sanciones explícitas a los indicadores, para estimular el esfuerzo de los actores subnacionales donde se deban cumplir objetivos de desempeño específicos. Tradicionalmente, estos incentivos son de dos tipos: financieros y administrativos. Los incentivos financieros se refieren a la disponibilidad de fondos con base en el desempeño. Los incentivos administrativos son cambios a las reglas y regulaciones centrales que afectan a las autoridades subnacionales, tales como la relajación (o el endurecimiento) de reglas presupuestarias, mayor (o menor) vigilancia, etc.

Fuente: Mizell, L. (2008), *Promoting Perfomance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending*, Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno, Documento de trabajo No. 5.

La gobernanza multinivel como un todo puede beneficiarse del uso de indicadores sólidos. Los indicadores pueden reducir las asimetrías en la información entre niveles de gobierno y convertirse en una forma de compartir buenas prácticas, ayudar al gobierno central a transferir conocimientos a las autoridades subnacionales, y estimular un mejor desempeño de las políticas. De hecho, el uso de indicadores de desempeño puede mejorar el desempeño de las políticas en varias áreas (OCDE, 2008):

- Mejorando estrategias específicas: la información puede revelar fortalezas y debilidades en una economía regional y por lo tanto aumentar la posibilidad de que los objetivos de la política puedan lograrse.
- Monitoreando la implementación de las políticas: una vez implementadas políticas específicas, la información de los indicadores puede monitorear la utilización de los insumos y el logro de hitos.
- Aumentando la rendición de cuentas: los sistemas de información pueden mejorar la rendición de cuentas, ofreciendo información sobre las características y resultados de lo que se ha hecho.
- Creando conocimiento y mejorando las opciones de políticas: Los datos de desempeño comparativos pueden generar incentivos implícitos, al estimular a las partes interesadas para mejorar su desempeño y eficiencia y buscar mejores estrategias.
- Creando un marco común para el diálogo, compartiendo referencias y objetivos comunes y contribuyendo a un proceso de aprendizaje común.

La implementación efectiva de indicadores de desempeño plantea algunos desafíos. La información no mejora automáticamente el desempeño de las políticas. Es importante seleccionar los indicadores apropiados, y validar y distribuir la información. Al mismo tiempo, se tiene que desarrollar la capacidad para usar la información de una manera efectiva y oportuna. Finalmente, una capacidad local débil puede limitar los beneficios de la medición del desempeño y disminuir la utilidad del sistema. Esto hace que sea especialmente importante capacitar a las partes interesadas y proporcionar la tecnología necesaria en el nivel local. La experiencia de Italia, que enfrenta desafíos relacionados con el desempeño socioeconómico de sus regiones sureñas, podría ser de utilidad para Colombia para definir sus propios indicadores de desempeño (Recuadro 4.16).

Recuadro 4.16. **El nuevo sistema de reservas por desempeño de Italia 2007-13**

Tras la finalización de la experiencia de las reservas por desempeño de la UE 2000-06, las autoridades italianas adoptaron un nuevo sistema de reservas por desempeño para el período 2007-13 con unos contornos distintivamente nuevos. El nuevo enfoque aprovecha las lecciones aprendidas de la experiencia previa, tales como centrarse en un número más limitado de objetivos para obtener una mayor visibilidad y adoptar objetivos finales que sean fácilmente entendibles por el público, para evitar el cumplimiento formal y fortalecer la rendición de cuentas de las administraciones locales. La principal diferencia entre el sistema anterior y el actual radica en la transición de una evaluación del desempeño de los indicadores de proceso y producción a una basada en indicadores de resultados y de equidad.

El mecanismo está enmarcado dentro del Marco Estratégico Nacional, el documento que sienta las bases para implementar las políticas regionales italianas (tanto nacionales como de los Fondos Estructurales Europeos) para el período 2007-13. El sistema de indicadores se centra en un conjunto de objetivos considerados como estratégicos para el desarrollo regional. Cuatro servicios colectivos "esenciales" han sido identificados, los cuales son decisivos para determinar la calidad de vida de los ciudadanos y la propensión de las empresas a invertir. Estos servicios, con su meta estratégica asociada, se enumeran en la siguiente tabla.

Objetivos, indicadores y metas en la nueva reserva por desempeño para 2007-13

Objetivo	Indicador	Línea base (%)	Meta en 2013 (%)
Educación: Mejorar las competencias de los estudiantes, reducir la deserción escolar y ampliar las oportunidades de aprendizaje para la población.	% de desertores escolares tempranos	26	10
	% de estudiantes con baja competencia en lectura	35	20
	% de estudiantes con baja competencia en matemáticas	48	21
Atención infantil y de la tercera edad: Aumentar la disponibilidad de atención infantil y de la tercera edad para favorecer la participación femenina en el mercado laboral	% de municipios con servicios de atención infantil	21	35
	% de niños (de 0 a 3 años) en atención infantil	4	12
	% de personas de la tercera edad con beneficios de atención domiciliaria	1.66	33.5
Manejo de desechos urbanos: Proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, en relación con el manejo de desechos urbanos	Cantidad de desechos urbanos desechados en vertederos de basuras	395 kg per cápita	230 kg per cápita
	% de desechos urbanos reciclados	9	40
	% de desechos convertidos en compost	3	20
Servicio de acueducto: Proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, en relación con el servicio integral de acueducto y alcantarillado	% de agua distribuida	63	75
	% de población atendida por plantas de tratamiento de aguas residuales	56	64

Fuente: Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo [Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento de Políticas de Desarrollo] (n.d.), *Measurable Objectives for Essential Services*, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp (octubre de 2008).

Once indicadores están asociados con cuatro metas estratégicas. Todos son indicadores de resultados o de equidad, excepto uno que es un indicador de producto (relacionado con la atención infantil). Se han fijado metas para las ocho regiones del Mezzogiorno y el Ministerio de Educación Pública. Los niveles mínimos de logro son los mismos para las ocho regiones, ya que son considerados como los estándares mínimos aceptables. La cuantía total de la reserva es alrededor de 3 mil millones de euros. Existen dos plazos; uno en 2009 para comparar el progreso con la línea base, y el otro en 2013 para evaluar si se han alcanzado los umbrales mínimos. Como

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

en el pasado, los objetivos, indicadores y metas se seleccionaron con base en consultas detalladas entre el gobierno central y las regiones y con la participación de un grupo técnico (*Ministero dello Sviluppo Economico*, 2007c).

La principal diferencia entre el mecanismo anterior y el actual, es que los objetivos ya no son intermedios (por ejemplo, monitorear el ordenamiento institucional) sino que corresponden a resultados finales (prestación de los servicios finales). El planteamiento explícito de objetivos finales se considera una mejora con respecto a la anterior reserva por desempeño. Se espera que este mecanismo centre su atención en los resultados y calidad de la prestación de los servicios públicos esenciales para el desarrollo. Además, el logro de estos objetivos está sujeto a que se produzcan buenas interacciones entre diversos actores institucionales. Por lo tanto se está intentando involucrar explícitamente y de manera más exhaustiva a las diferentes partes interesadas y evaluar el desempeño colectivo. Las regiones tienen la libertad de elegir la mejor manera de lograr las metas. Deben adoptar un plan de acción detallando la estrategia adoptada.

Fuente: OCDE (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators Systems*, OECD Publishing, París.

Asuntos de capacidad subnacional: GRH y gobierno en línea desde una perspectiva de GMN

Esta sección trata sobre la gestión estratégica de recursos humanos (GRH), y el gobierno en línea desde una perspectiva de gobernanza multinivel. La GRH y el gobierno en línea en el nivel subnacional, como se comentó anteriormente, son claves para mejorar la integridad y la transparencia en el sector público, y además son un motor estratégico para la generación de empleo y crecimiento económico regional y nacional. Adicionalmente, son herramientas para atraer y estimular la inversión privada, y para facilitar la coordinación entre la inversión privada y la pública.

Atención a las disparidades en la capacidad de Gestión de Recursos Humanos en el nivel subnacional

Como en los países de la OCDE, en Colombia, el desarrollo de un nivel suficiente en las capacidades y profesionalidad de las administraciones locales, es esencial para garantizar que dichas administraciones puedan cumplir con sus responsabilidades y contribuir al crecimiento económico nacional. Los gobiernos subnacionales promueven el crecimiento económico dentro de sus propias áreas geográficas, y compiten por inversiones generadoras de empleo. Adicionalmente, compiten por atraer el capital humano móvil, preparado y calificado, ofreciendo condiciones de vida lo más atractivas posibles para estas personas y sus familias. La creciente movilidad tanto del capital como de la mano de obra intensifica esta competencia. Los gobiernos subnacionales también compiten con el gobierno nacional por el capital humano para el empleo público, al mismo tiempo que todos los gobiernos compiten por el talento con la empresa privada y las organizaciones sin ánimo de lucro. Las funciones y servicios que prestan los gobiernos subnacionales, pueden afectar al crecimiento y al empleo de su propio territorio, pero generalmente, los gobiernos subnacionales no pueden ser responsabilizados por la manera en que dichas funciones afectan al desarrollo nacional, con la excepción de sus propios electores.

Los gobiernos subnacionales de Colombia parecen estar afrontando, en gran medida, desafíos y oportunidades similares, para mejorar las capacidades y habilidades de su fuerza laboral interna. El motivo principal es que los gobiernos subnacionales usan los mismos

esquemas de empleo que el gobierno nacional. En Colombia, más del 40% de los empleados públicos están distribuidos en los gobiernos subnacionales y más del 50% de la fuerza laboral está ubicada en el gobierno nacional, lo que refleja un grado relativamente alto de centralización (Ver Figura A.3 en el Anexo A sobre GRH). En comparación, la mayoría de los países de la OCDE tienen más empleados en el nivel subnacional que en el nivel central del gobierno.

En Colombia, el principal obstáculo para mejorar las capacidades de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas a mediano y largo plazo, es la débil capacidad y organización institucional en muchos de sus departamentos y municipios. En general, al igual que el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales de Colombia necesitan mejorar sus sistemas de selección o reclutamiento. Las garantías de un proceso de reclutamiento objetivo, neutral y basado en méritos, si bien está regulado en el marco legal, necesitan ser reforzadas. Los gobiernos subnacionales necesitan desarrollar la capacidad para hacer planeación estratégica de personal, para garantizar el desempeño efectivo continuado de las organizaciones locales. Se requiere de una mayor flexibilidad en el manejo del personal en el nivel local. Los gobiernos subnacionales necesitan desarrollar sistemas de gestión de competencias, para que puedan asegurar disponer de capital humano público bien seleccionado, capacitado y evaluado.

La formación de los empleados públicos locales es de importancia clave para desarrollar capacidades en los gobiernos subnacionales. En este momento, no hay evidencias de estrategias de formación, que vinculen la capacitación de los individuos al objetivo de la organización y parece que las autoridades locales no están invirtiendo lo suficiente en formación. Los esfuerzos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), para diseñar e implementar una política de capacitación para los gobiernos locales son loables y deben continuarse y fortalecerse. De acuerdo con la información publicada por estas dos entidades, entre las principales dificultades a las que se enfrentan las autoridades locales, para la implementación del Plan Institucional de Capacitación se encuentran:

- El desarrollo de proyectos de aprendizaje;
- La formulación de sus Planes Institucionales; y
- El diagnóstico correcto de sus necesidades de formación.

En gran medida, esto está causado por el poco interés de los altos funcionarios locales, por la carencia de personal para administrar los programas de formación, y por los complejos procedimientos. Según la ESAP y el DAFP, el 90% de las entidades territoriales diagnostican las necesidades de capacitación de una manera tradicional, a través de las solicitudes directas del empleado/a o de su supervisor/a.

Además, entre los gobiernos subnacionales, la cultura de gestión por desempeño parece ser más débil que en el gobierno nacional. En los gobiernos subnacionales:

- La gestión por desempeño necesita ser reformada para potenciar su credibilidad a través de reglas claras y transparentes, de manera que pueda responder efectivamente a las necesidades del gobierno, y mostrar que hay consecuencias por el “buen” y “mal” desempeño.
- Es necesario desarrollar una mejor capacidad administrativa, mejorando la gestión de sus altos gerentes.
- Aclarar la interfaz política-administrativa y fortalecer el proceso de selección de los altos gerentes, podría ser un primer paso hacia el desarrollo de un servicio civil profesional en el nivel local.

- Es necesario hacer cambios en el sistema salarial para ofrecer mejores remuneraciones y atraer talento.
- También es de importancia clave mejorar la capacidad de GRH en el nivel local. Los departamentos de RR.HH. parecen centrarse en la administración, pero estos juegan un papel estratégico en el desarrollo de capital humano, y no hay evidencias que indiquen que el personal de RR.HH. tiene el conocimiento y la experiencia para abordar una GRH estratégica.

Gobierno multinivel también implica gestión multinivel de recursos humanos. Dado que los gobiernos nacional y subnacionales comparten básicamente los mismos esquemas de empleo, como sucede en la mayoría de los países de la OCDE, el progreso de la reforma del sistema de GRH en el gobierno nacional impulsará mejoras en los niveles subnacionales. Por lo tanto, las propuestas planteadas en la sección de GRH de este Informe también se pueden aplicar, en gran medida, a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, se pueden hacer algunas consideraciones particulares para los gobiernos subnacionales:

- Aprovechando la experiencia de la "base de datos central", **Colombia podría alentar a los gobiernos locales a desarrollar fuentes fiables de información para la toma de decisiones en materia de RR.HH.** No todos los gobiernos subnacionales tienen la capacidad para acceder a información oportuna y fiable sobre el número y competencias de los empleados. Como resultado de ello, los gobiernos subnacionales no cuentan con las herramientas e información necesarias, para hacer una planeación estratégica de personal, y para tomar decisiones informadas en materia de RR.HH. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) podría prestar asistencia a los gobiernos subnacionales, para desarrollar sistemas de información de RR.HH. que permitan un mejor rastreo de los empleados públicos. Colombia podría contemplar la posibilidad de estudiar la experiencia de Chile en este campo. La Subsecretaría chilena de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) creó un Sistema Nacional de Información Municipal (www.sinim.cl). Esta es actualmente la fuente de información más integral sobre la gestión de los 345 municipios de Chile, ya que incluye datos sobre presupuesto, recursos humanos y servicios que han sido trasladados a la administración municipal.
- Se podría contemplar la profesionalización de los empleados públicos locales como una inversión para el desarrollo de capacidades. La experiencia de los países de la OCDE sugiere que no existe un único modelo para la profesionalización de las administraciones subnacionales, y que cada gobierno local debe establecer el modelo que mejor se ajuste a sus necesidades. Sin embargo, un primer paso para los gobiernos subnacionales sería desarrollar un marco metodológico y conceptual para el desarrollo y formación de servidores públicos. Los Planes Institucionales de Capacitación son el documento obvio para estos efectos, pero la ESAP y el DAFP podrían expedir además pautas para asesorar a las autoridades locales en el diseño e implementación de sus propias metodologías y necesidades en materia de planeación de la capacitación. Para incrementar la profesionalidad en los gobiernos subnacionales, también es necesario promover la formación y certificación de los servidores públicos mediante un enfoque de competencias. Para mejorar la capacitación de los empleados públicos, las autoridades colombianas podrían contemplar las siguientes acciones:
  - incluir el tema de la capacitación de los empleados públicos locales, en todos los documentos estratégicos de desarrollo de los gobiernos nacional y locales;
  - firmar acuerdos de colaboración con institutos técnicos y universidades locales, para la formación de personal con el fin de certificar competencias;

  - desarrollar sistemas para evaluar la capacitación mediante indicadores de desempeño;
  - desarrollar un registro de proveedores de capacitación para gobierno, donde se deben indicar los requisitos obligatorios;
  - evaluar los servicios de capacitación prestados por proveedores externos; y
  - desarrollar planes de profesionalización por cargo y por servidor público dirigidos al desarrollo profesional dentro de una de las diferentes especialidades de la administración pública local.

- En algunos países, los gobiernos subnacionales están creando órganos centrados en la profesionalización de los empleados públicos capital. Su principal ventaja es que actúan como agencias de certificación de las competencias de los empleados públicos y como centros de capacitación. Por ejemplo, Colombia podría plantearse estudiar la experiencia de los Institutos de Profesionalización Estatal, que algunos estados mexicanos, como Chiapas y Nuevo León, han creado para fomentar los esfuerzos de profesionalización. Además, el DAFP y la ESAP podrían intensificar sus esfuerzos de cooperación con los departamentos de RR.HH. locales, para aumentar la conciencia entre los líderes políticos y altos gerentes locales sobre la importancia de la capacitación y profesionalización de los empleados públicos locales. La experiencia sugiere que sin un cambio de actitud por parte de ellos, los esfuerzos dirigidos a mejorar la GRH tienen pocas oportunidades de ser exitosos. Compartir buenas prácticas y experiencias exitosas a través de seminarios y foros de discusión, puede ser una forma de lograr este objetivo.
- Es necesario compartir buenas prácticas, experiencias y conocimientos sobre GRH con los gobiernos subnacionales, para estimular el desarrollo de políticas de RR.HH. basadas en méritos. Se podría asumir que el gobierno nacional tenga responsabilidades residuales, incluso si y cuando las funciones pertinentes son responsabilidad de los gobiernos subnacionales. En este sentido, la profesionalización de los empleados públicos debe verse como una responsabilidad compartida entre todos los niveles de los gobiernos. Un prerrequisito para transferir responsabilidades y competencias a los gobiernos subnacionales es por lo tanto, obviamente, que tengan capacidad de asumirlas. Para este fin, las consultas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales son críticas. Una de las principales tendencias en los esquemas de gestión entre los países de la OCDE, es el creciente predominio de diálogos y consultas, y de acuerdos formales e informales. Con base en su contexto histórico, político y administrativo particular, Colombia podría desarrollar canales de comunicación para facilitar e institucionalizar los diálogos y consultas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, no solo en GRH sino también en otros asuntos de gestión pública. Pero es igualmente importante, como lo sugiere la experiencia de México (Recuadro 4.17), contar con canales de comunicación entre los gobiernos subnacionales para que aprendan lecciones los unos de los otros, intercambien información, y desarrollen visiones y estrategias comunes frente a desafíos mutuos y compartidos. Un beneficio de estos mecanismos será la articulación de esfuerzos e iniciativas nacionales y locales dirigidas a la formación, actualización, capacitación y especialización de los empleados públicos locales.
- **Colombia podría fortalecer los departamentos de RR.HH. en las administraciones subnacionales para que la función de RR.HH. sea más estratégica.** Los funcionarios a cargo de la gestión de recursos humanos en los gobiernos locales y municipales requieren de formación en diferentes aspectos de la GRH. Sin embargo, es de importancia

crítica mejorar sus habilidades y competencias para la formulación e implementación de políticas de capacitación. Estas áreas deben formar parte de las discusiones sobre las necesidades de presupuesto y de RR.HH., y por lo tanto de las labores para la mejora de la gestión y administración pública. Su papel debe pasar de ser primordialmente operativo (nómina y administración) a ser más estratégico (planear las estrategias para satisfacer necesidades actuales y futuras en materia de habilidades y competencias).

Recuadro 4.17. **Consultas el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales**

Bélgica tiene probablemente el sistema más avanzado y por lo tanto más complicado de consultas entre los niveles de gobierno. Esto se refleja en el ordenamiento constitucional belga donde no se da primacía al nivel federal, y en la existencia del alto nivel de conflicto entre las diferentes entidades federales. La colaboración entre los niveles de gobierno ha sido institucionalizada mediante la creación de un Comité de Consulta y Conferencias Interministeriales. El primero está integrado por miembros de cada gobierno y trata casos ad hoc; las segundas son usadas para la preparación y el desarrollo de políticas conjuntas para un determinado campo de política. También hay Protocolos de Colaboración para situaciones en las que se comparten competencias y cuando la adecuada ejecución de las competencias, necesita colaboración transversal entre los gobiernos.

En **Chile**, la Subsecretaría de Desarrollo General y Administrativo consulta a la Asociación Nacional de Concejales Regionales y a la Asociación Chilena de Municipalidades sobre asuntos de carácter más político, tales como el traslado de responsabilidades y la dinámica del gobierno regional. Un Sistema Nacional de Información Municipal provee una fuente de información integral, sobre la gestión de los 345 municipios del país e incluye datos sobre presupuestos, recursos humanos y servicios, que han sido trasladados a las administraciones municipales, al igual que una serie de indicadores de gestión.

En **México**, los Foros Nacionales de Profesionalización organizados por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, que se iniciaron en 2001, son un espacio en el que los participantes discuten asuntos técnicos sobre la profesionalización de los servidores públicos municipales y la implementación de un servicio de carrera en los gobiernos municipales. En estos foros, los participantes tienen la oportunidad de intercambiar experiencias y propuestas. El foro organiza periódicamente reuniones nacionales, talleres regionales y/o locales, y promueve la cooperación entre los gobiernos locales a través de medios electrónicos, etc. Adicionalmente, la Conferencia Nacional de Municipios de México es otro canal para aprovechar las lecciones y plantear propuestas para mejorar la gestión pública. Está integrada por municipios de las tres principales fuerzas políticas del país.

En **España**, el Estatuto Básico del Empleado Público impone la cooperación obligatoria entre las administraciones públicas en los tres niveles de gobierno. El órgano principal de cooperación es la Conferencia Sectorial, que agrupa representantes del Estado, las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, y la Federación Española de Municipios y Provincias y trabaja con los más altos representantes de cada área. Por debajo de la Conferencia hay otros órganos que trabajan con un enfoque más técnico. Estos órganos llegan a acuerdos sobre asuntos de la administración pública por consenso.

Fuente: OCDE (2008), *Challenges of human resource management for multi-level government*, OECD Publishing, Paris; y OCDE (2013b), *Metropolitan Review of Puebla-Tlaxcala, Mexico*, OECD Publishing, Paris, (próximamente).

Administración electrónica para la prestación e involucramiento de servicios locales

Como se lleva a cabo en varios países de la OCDE, las competencias sobre administración electrónica no están definidas específicamente para el nivel local, sino que están integradas dentro de los compromisos generales sobre la prestación de los servicios. El gobierno nacional

principalmente es el que define las estrategias, afrontando desafíos tanto nacionales como locales, especialmente a través del Plan Nacional de Desarrollo. Como componente de este Plan, la estrategia de Gobierno en Línea, como se definió inicialmente en el decreto 1151 de 2008, fija los objetivos y el calendario de implementación tanto para el nivel nacional como para los territoriales. Si bien el Gobierno de Colombia reconoce la necesidad de incorporar las particularidades territoriales en los objetivos nacionales de gobierno en línea, en la práctica esto puede ser difícil de lograr, debido a que los desafíos en lo referente al uso de las TIC difieren entre las regiones.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordina la implementación de la estrategia de administración electrónica. Esto parece ser complicado en los niveles locales. Aunque en el nivel nacional se ha liderado la promoción del uso de las TIC a través de un enfoque orientado de arriba hacia abajo, solo se ha garantizado la implementación parcialmente a través del uso de incentivos y obligaciones específicas. Hay una insuficiencia de incentivos para garantizar la coordinación coherente y se replican los desafíos generales para la coordinación del traslado del nivel central al local (ver Anexo C). Se podría desarrollar de mejor manera el aprovechamiento de la transferencia de las TIC del ámbito central al local, para garantizar la implementación coordinada de las TIC. La creación de mejores incentivos políticos y económicos para que las autoridades se involucren en la prestación de servicios en línea —o con la telefonía celular—, puede ser una manera de incrementar el valor añadido en la prestación de servicios en línea. Colombia también podría contemplar cómo la mejora de la calidad y del uso de los datos locales sobre el avance en el impacto y los resultados, podría fortalecer la implicación local. Ya se han establecido una serie de buenas iniciativas para nutrir el diálogo entre el gobierno central y el local (ver Anexo C). Colombia podría contemplar mejorar aún más esos diálogos, estableciendo foros más formalizados para involucrar a los gobiernos locales, o a sus organizaciones y representantes, para garantizar la coordinación y alineación en el uso de las TIC por parte del sector público. Para dichos esfuerzos se podría aprovechar, entre otras, a la recién creada Comisión Nacional Digital y de Información Estatal.

En el ámbito de las transferencias de las TIC realizadas por el nivel central al local, hay que tener en cuenta que para las TIC se aplican condiciones específicas. Además de la financiación propia de las autoridades locales y de la financiación nacional por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones existen algunas fuentes de financiación relevantes: los fondos que administra el DNP para el desarrollo regional y el compromiso por parte del sistema general de regalías de destinar el 10% de los ingresos por concepto de regalías al fondo de ciencia, innovación y TIC. Los primeros son administrados por el DNP, el cual fija reglas para financiar proyectos con un componente de TIC, incluyendo también a los seis Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales, los OCAD, y a Colciencias en cuanto respecta a los segundos. Esto implica que las numerosas fuentes para financiar las necesidades deben estar muy estrechamente coordinadas, dado que son esenciales para dirigir los fondos hacia la inversión y el uso de las TIC en los niveles locales.

El Gobierno de Colombia está estudiando actualmente cómo crear un procedimiento más ágil y efectivo, que apoye simultáneamente el impacto local y la alineación nacional dentro del gobierno. Además de evaluar y revisar este procedimiento, Colombia podría contemplar:

- Mejorar la efectividad de sus inversiones, asegurando una evaluación más orientada hacia el impacto de los proyectos con un componente de TIC entre las diferentes fuentes de financiación. Centrarse sistemáticamente en el impacto, puede ayudar a reducir inversiones con poco valor o uso práctico.
- En el contexto de la gestión de diferentes fondos nacionales, Colombia podría contemplar cómo usar más el traslado de las TIC del ámbito central al local, como palanca para asegurar la implementación de políticas y decisiones sobre TIC adoptadas por la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal.

- Potenciar el diálogo existente con y dentro de los niveles locales de gobierno. Existen varios ejemplos dentro de la OCDE para probar el valor de las TIC, como una forma de involucrar a los ciudadanos en las decisiones estratégicas de inversión / desarrollo. Tal es el caso de Australia, donde el gobierno está usando internet para adelantar consultas ciudadanas de gran escala (Recuadro 4.18).

Recuadro 4.18. **YourSAy: Involucramiento activo de la ciudadanía en la definición de políticas estratégicas en Australia Meridional**

En 2010, el gobierno de Australia Meridional usó la revisión del Plan Estratégico de desarrollo del estado, para lanzar un enfoque más amplio con miras a involucrar a las comunidades locales y a la ciudadanía en uno de los más grandes programas de consulta comunitaria en Australia, denominado "*YourSAy*". El uso de tecnologías de internet y redes sociales jugó un papel esencial para hacerlo posible. Si bien "*YourSAy*" fue concebido como un experimento, el gobierno ahora considera la estrecha interacción con sus comunidades como parte indispensable del proceso de definición de políticas.

Las discusiones de 2010 —lideradas por una Junta de Involucramiento Comunitario nombrada— se enfocaron en una selección representativa de 10 000 personas. Hoy, más de 12 000 personas forman parte de la comunidad en línea, acercándose al 1% de la población del estado. La comunidad en línea establece y organiza nuevas formas de interacción con el gobierno, atractivas al convertirlas en una experiencia social. El proyecto ha involucrado además a "embajadores" locales en diferentes áreas, tales como salud, cultura o el medio ambiente, a través conversaciones en video transmitidas por la web para elevar la atención hacia el Plan Estratégico.

El equipo encargados del proceso de consulta, se dedicó inicialmente a adquirir un conocimiento profundo de las personas que pretendían involucrar, con el fin de entender cómo fomentar su participación. El elemento clave fue demostrar que el plan era relevante para las personas y para moldear sus vidas futuras. La capacidad para compaginar las formas de comunicación de los diferentes segmentos, fue una parte esencial. Sin embargo, llegar a "nuevas personas", no involucradas anteriormente, es más que dividirlas en segmentos. El personal de liderazgo debe tener la capacidad para analizar los insumos, adelantar la gestión del proyecto y crear una cultura de buenas comunicaciones y prestación de servicios.

El involucramiento en línea demostró ser de vital utilidad, por ejemplo, mediante una conversación en línea con el Ministro de Educación, el gobierno recibió una cantidad significativa de nueva y valiosa retroalimentación, para mejorar sus políticas al igual que el Plan Estratégico. Y el diálogo en la web en diferentes sitios de redes sociales, tales como Facebook, continuó independientemente después de la conclusión de las consultas organizadas. Si bien aún falta mucha más exploración, el gobierno de Australia Meridional parece haber aprendido algunas primeras lecciones importantes, sobre cómo promover la implicación de los ciudadanos y de la sociedad civil a través de las redes sociales.

Fuente: Comité de Auditoría del Plan Estratégico de Australia Meridional (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, http://saplan.org.au/yoursay y www.futuregov.asia/articles/2012/dec/27/social-media-takes-centre-stage-south-australia/.

Notas

1. OCDE, 2011; Marks, 1996; Skelcher *et al.*, 2005; Hoohge and Marks, 2003.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011.
3. Basado mayoritariamente en http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35165909.
4. La descentralización se refiere al traslado de competencias del nivel central a las autoridades elegidas en el nivel subnacional y es diferente de la desconcentración, que se refiere a unidades no elegidas del gobierno central en las regiones, que prestan servicios públicos nacionales en el nivel territorial.
5. Nótese que en Barranquilla (ver Anexo 4.A1 al final de este Capítulo), el área metropolitana no produce un plan de desarrollo, sino que usa el del Municipio Distrital y el del Departamento.
6. También estarán disponibles datos sobre el gasto de los gobiernos subnacionales en Colombia, comparados con el promedio de la OCDE.
7. "De los 21 departamentos que requirieron permisos para nuevos préstamos en 1997, 10 recibieron nuevos créditos sin permiso del Ministerio […] Para poder violar la ley, los departamentos presentaron información financiera defectuosa, y las instituciones financieras hicieron análisis superficiales de la misma. Además, el Ministerio de Hacienda dio su autorización en casos en los que ha debido negarla". (Echevarría *et al.*, 2000, p. 9).
8. La Superintendencia Financiera de Colombia es un órgano técnico bajo el Ministerio de Hacienda, con autonomía jurídica, administrativa y financiera y financiación propia. Su papel es preservar la confianza pública y la estabilidad financiera, manteniendo la integridad, eficiencia y transparencia del mercado de valores y otros activos financieros y garantizar el respeto de los derechos del consumidor y unos adecuados servicios financieros.
9. Se han creado OCAD en los niveles nacional, departamental y municipal. Los OCAD son responsables en su jurisdicción de la definición, evaluación, priorización, aprobación y nombramiento de los ejecutores de proyectos que van a ser financiados con las regalías. Los OCAD son un ejemplo de coordinación multinivel entre diferentes escalas de gobierno ya que incluyen delegados del gobierno nacional, los departamentos y municipios, dependiendo de su jurisdicción geográfica. 1102 OCAD están a cargo de definir el uso de las regalías en los niveles departamental y municipal. Hay 8 OCAD para las regalías administradas por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
10. El proceso de planeación en el nivel local es un espejo del proceso nacional. Los candidatos a los cargos de gobernador o alcalde presentan una agenda general de políticas. Si son elegidos, esta agenda se transforma en un documento de política que tiene que ser aprobado por las asambleas departamentales / concejos municipales. Los planes de desarrollo locales son mucho más sencillos que el PND. Para ver un ejemplo de un plan de desarrollo local, remítase al de Barranquilla (www.barranquilla.gov.co/documentos/Plandesarrollo2008-2011.pdf), una ciudad en el norte del país, cuyo caso se comenta en el Anexo 4.A1 al final de este capítulo.
11. Los Contratos Plan en Colombia son un instrumento de planeación del desarrollo territorial que usan un acuerdo voluntario entre diferentes niveles de gobierno. Este instrumento ha permitido articular una visión compartida para el desarrollo de una región entre actores nacionales y subnacionales, en torno a prioridades estratégicas. En consecuencia, se ha desarrollado un proceso piloto que pone el instrumento en funcionamiento en regiones prioritarias con base en bajas condiciones socioeconómicas. Seis planes piloto, conocidos como Acuerdos Estratégicos para

la Planeación del Desarrollo, se han establecido para las regiones Atrato-Gran Darién, Boyacá, Nariño, Tolima, Cauca y Arauca. Estos se centran en la financiación de proyectos de inversión de impacto local y regional en 185 municipios y 8 departamentos. Han permitido la optimización y el direccionamiento de más de 6 billones de pesos colombianos entre diferentes niveles de gobierno para invertir en proyectos de desarrollo regional y territorial que afectan a una población de más de 3.7 millones de personas (según estimativos del DANE).

12. A pesar de ser formalmente independientes y autónomos en sus decisiones de políticas, los gobiernos subnacionales están confinados dentro de un marco de políticas claramente definido, articulado en el Plan Nacional de Desarrollo. Este es un efecto del alto nivel de endeudamiento que generaron los gobiernos subnacionales en la década pasada —que causó una fuerte crisis financiera en Colombia— pero también del objetivo del gobierno nacional de reafirmar su autoridad sobre todo el país. Sin embargo, los contratos también son una forma de revivir la acción política de las entidades subnacionales, que es crítica para que las estrategias de inversión del gobierno central y de una determinada autoridad subnacional estén no solo alineadas formalmente (a través del contrato), sino sustancialmente controladas por el acto de voluntad de toda una comunidad local.

13. Los Consejos Comunales fueron un programa del gobierno nacional, cuyo objetivo era generar oportunidades de interacción y diálogo entre la ciudadanía, las autoridades subnacionales, y el Gobierno nacional, para trabajar conjuntamente en la solución de problemas, necesidades e inquietudes ciudadanas, y para promover la transparencia, la democracia participativa y fortalecer la confianza institucional.

14. El gobierno central empezó a prestarles asistencia técnica a las autoridades subnacionales en la década de 1990. Se adaptaron las acciones a las necesidades de los municipios (Programa de Desarrollo Institucional) y departamentos (Programa Mejor Gestión de los Departamentos). Igualmente, se dirigieron intervenciones específicas hacia áreas donde las actividades ilícitas estaban más concentradas (Laboratorios de Paz y el Programa Nacional de Consolidación Territorial). Si bien se lograron resultados positivos, el impacto global ha sido desigual en diferentes partes del país. Esto se debe principalmente a la falta de coordinación de la asistencia técnica. Para superar estos problemas, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14, en cooperación con el Banco Mundial, ha lanzado un enfoque nuevo y más integrado para promover el capital institucional que está activo tanto en el nivel nacional como el nivel subnacional. El nuevo enfoque busca adaptar las intervenciones de acuerdo con las diferentes necesidades de las autoridades locales y departamentales, y apoyará directamente a alrededor de 300 autoridades locales.

15. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión son herramientas financieras establecidas para implementar la política regional de la Unión Europea. Buscan reducir las disparidades regionales en términos de ingreso, riqueza y oportunidades. Las regiones más pobres de Europa reciben la mayor parte del apoyo, pero todas las regiones europeas son elegibles para obtener fondos bajo los diversos fondos y programas de la política. El actual marco de Política Regional está definido para un período de siete años, de 2007 a 2013. Los Fondos Estructurales están compuestos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*European Regional Development Fund*-ERDF) y el Fondo Social Europeo (*European Social Fund*-ESF). Junto con la Política Agrícola Común (*Common Agricultural Policy*-CAP), los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión conforman la casi totalidad de la financiación de la UE, y la mayoría del gasto total de la UE.

16. Transparencia Internacional, 2012.

17. OCDE, 2011b. El informe *Government at a Glance* se basa en datos de las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE y de Eurostat. Los datos de Australia se basan en una combinación de Estadísticas de Finanzas del Gobierno y datos de las Cuentas Nacionales suministrados por la Oficina de Estadísticas de Australia.

18. OCDE, 2009.

19. Respuestas de pares de la Secretaría de la OCDE al Cuestionario de Gobernanza Multinivel de la Inversión Pública de la OCDE (*OECD Questionnaire on the Multi-level Governance of Public Investment*) de 2012.

20. OCDE, 2007.

21. OCDE, 2008.

22. Respuestas de pares de la Secretaría de la OCDE al Cuestionario de Gobernanza Multinivel de la Inversión Pública de la OCDE (*OECD Questionnaire on the Multi-level Governance of Public Investment*) de 2012.

23. OCDE, 2013a.

24. Fernando Castro, 2009.

25. SINERGIA comenzó con más de 900 indicadores, que se redujeron a 700 y luego a un grupo de 300, que en todo caso sigue siendo un número muy elevado (Banco Mundial, 2007).

26. www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/40832141.pdf.

Anexo 4.A1

El estudio de caso de Barranquilla

Introducción

Este anexo ilustra brevemente el caso de Barranquilla, un distrito municipal dentro de un área metropolitana ubicada en el norte del país, en el Departamento de Atlántico. Si bien la información recolectada en un único estudio de caso regional, no puede ser suficiente para evaluar desde una perspectiva territorial el estado general de la gobernanza multinivel en Colombia, la experiencia de Barranquilla sí arroja algunas luces sobre la acción de los gobiernos locales dentro de los actuales esquemas de gobernanza. Por ejemplo:

- Ofrece una oportunidad para evaluar el funcionamiento de la gobernanza multinivel desde una perspectiva de primera mano, sobre lo que los actores locales perciben como oportunidades y desafíos del mecanismo actual de gobernanza multinivel.
- Ofrece información sobre la capacidad de una comunidad local para diseñar e implementar una estrategia de desarrollo, que refleja las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Puede sugerir al nivel nacional posibles formas para equilibrar la sostenibilidad fiscal, con acciones para promover el desarrollo regional y la reducción de la desigualdad de ingresos en todo el país.

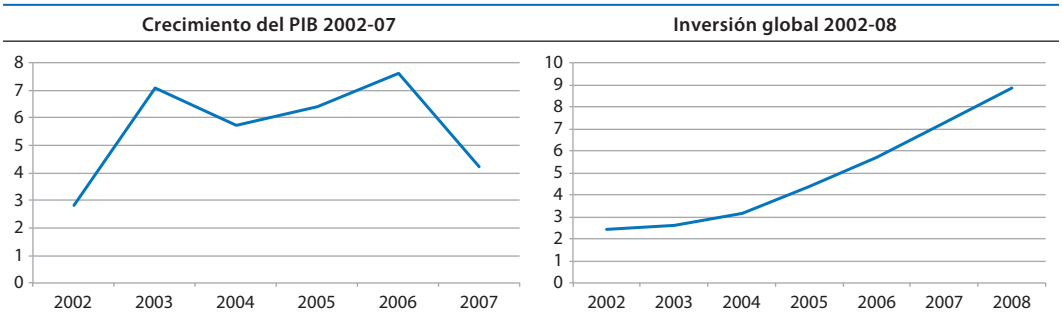
El anexo está estructurado de la siguiente manera. Una primera sección aporta información sobre las principales tendencias socioeconómicas en Barranquilla. La segunda evalúa el marco de gobernanza multinivel que opera en Barranquilla: evalúa la dinámica local en relación con la descentralización desde la perspectiva local e ilustra algunas buenas prácticas de política. Una sección final se centra en las lecciones aprendidas del estudio de caso.

Principales tendencias socioeconómicas en Barranquilla

La Ciudad Distrito de Barranquilla (de aquí en adelante Barranquilla) tiene una población total de aproximadamente 1.1 millones de habitantes (2010) y es el centro de un área metropolitana de 1.9 millones de habitantes, la cuarta más grande de Colombia. El Departamento tiene una población total de aproximadamente 2.3 millones (2010). Barranquilla es una ciudad industrial con una importante plataforma logística por medio de un puerto. Es una de las puertas marítimas de Colombia; si el desempeño económico positivo depende del auge de los productos básicos de Colombia y del consumo internacional sostenido de los recursos nacionales del país. La ciudad está en proceso de recuperar la importancia que tuvo a principios del siglo pasado, cuando era conocida como La Puerta de Oro de Colombia. Barranquilla era uno de los lugares más liberales y seguros de Colombia, y sufría bajos niveles de violencia, incluso durante los años más difíciles enfrentados por el país en los años noventa.

La economía y la demografía de la región están mostrando una tendencia al alza. Barranquilla produjo más del 4.2% del PIB nacional en 2010 (Municipio de Barranquilla, 2013).[1] La Figura 4.A1.1 ilustra las tendencias positivas en términos del crecimiento del PIB de la ciudad. La crisis internacional tuvo un impacto relativamente bajo sobre la economía local, y partes interesadas claves le dijeron a la delegación de la OCDE, que el desempeño actual puede volver a los niveles logrados antes de la crisis. El aumento en la inversión global (uso del sector financiero) es otra ilustración del buen desempeño de la economía local: la inversión total creció de 2.4 a cerca de 9 trillones de pesos. La tasa de desempleo disminuyó del 16% en 2002 al 11% en 2008 y al 8% en 2012, mientras que la población local aumentó en un 4.4% entre 2005 y 2008 (pasando de 1.77 a 1.84 millones). La población de la ciudad también es muy joven, con una edad promedio de 31 años (una de las más bajas entre las regiones metropolitanas de Colombia, y tan solo levemente superior al promedio nacional de aproximadamente 30 años).

Figura 4.A1.1. **Crecimiento del PIB y de la inversión global en Barranquilla**



Fuente: DANE (2008), *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Atlántico, Convenio Interadministrativo No. 111*, www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico_icer_II_sem_08.pdf.

La mezcla industrial de la ciudad está basada en manufactura, logística y construcción. En particular, la ciudad debe su expansión económica a la manufactura local especializada en varios sectores, incluyendo química, mecánica, y alimentos, que involucran a un gran número de PyMES. Esta manufactura genera flujos crecientes de importaciones y exportaciones. Las cuales afectan positivamente al puerto local, el cual se ha convertido en otro motor del crecimiento regional.

El puerto de Barranquilla se ha convertido en una importante plataforma logística nacional que presta sus servicios a Colombia y a países vecinos. Los movimientos del puerto, por ejemplo, crecieron de 4.5 millones en 2005 a 7.5 millones en 2011, tras haber sufrido una recesión entre 2008 y 2010 debido a la crisis internacional. El sector de la construcción fue impulsado por el crecimiento demográfico y la demanda de vivienda: según información recogida en una misión, registró un aumento del 37% entre 2011 y 2012.

A pesar de este buen desempeño, la ciudad sigue enfrentando desafíos claves relacionados con su tasa de pobreza, que sigue siendo muy alta —situándose en un 36%, comparada con el promedio nacional de 34%— y va de la mano con grandes desigualdades en el ingreso, la escasa prestación de servicios públicos básicos, la carencia de habilidades tanto en la mano de obra local como en los empleados públicos municipales, y grandes desafíos para la sostenibilidad ambiental de la región.

A pesar de las tendencias económicas positivas, Barranquilla sigue luchando por reducir las desigualdades sustanciales:

- Un gran número de habitantes se perciben a sí mismos como pobres. Esto se debe a las grandes desigualdades en la distribución del ingreso; estas desigualdades, que habían permanecido estáticas durante largo tiempo, están empezando a verse afectadas ahora por el desarrollo económico positivo de la ciudad. El índice GINI de Barranquilla ha permanecido estable en aproximadamente 0.53 entre 2002 y 2008, y disminuyó a 0.46 en 2012 (Tabla 4.A1.1).[2]
- La pobreza está concentrada espacialmente en barrios específicos con una clara división entre las áreas pobres en el sur de la ciudad y las áreas más pudientes en el norte. Este patrón espacial también se refleja en la diferencia para acceder a servicios esenciales tales como alcantarillado, acueducto, atención de la salud, educación, y así sucesivamente.
- En cuanto respecta a habilidades y capital humano, Barranquilla refleja la tendencia nacional de carencia estructural de mano de obra calificada. Por ejemplo, la ciudad muestra una escolaridad promedio de tan solo 8.3 años (Fundesarrollo, 2002), el promedio de la OCDE es de 12. La carencia de trabajadores calificados podría influir sobre la sostenibilidad de las tendencias económicas positivas en el mediano plazo.
- Por último, la calidad del medio ambiente ha sufrido por el crecimiento no planificado durante las últimas décadas, lo que ha reducido la calidad global del medio ambiente; en particular, la comunidad urbana está completamente desconectada del Río Magdalena, la frontera natural del área metropolitana a lo largo del nororiente de la ciudad.

Tabla 4.A1.1. **Índice GINI en Barranquilla**
2002-08

2002	2003	2004	2008	2011	2012
53%	52%	53%	52.60%	47.20%	46.40%

Fuente: Información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Barranquilla: descentralización del funcionamiento

En Barranquilla, el buen desarrollo económico y la buena gobernanza están entrelazados. Si bien la influencia de las tendencias nacionales positivas es ciertamente fuerte, Barranquilla ha podido capitalizar las oportunidades locales y ha implementado innovaciones claves en las relaciones entre el poder político local, la comunidad empresarial local y la sociedad civil. Las mejoras en la gobernanza local en Barranquilla pueden ilustrarse por las tendencias de las rentas fiscales locales. En 2012, la ciudad recaudó 1.6 billones de pesos colombianos[3] (aproximadamente 900 millones de dólares), tres veces más de lo que la ciudad había recaudado en 2008. Representantes claves del municipio de Barranquilla, incluida la alcaldesa, consideran que la capacidad para incrementar las rentas locales es una condición previa para sostener las tendencias positivas locales. De hecho, el aumento en las rentas por impuestos locales generaron un capital de confianza, que el gobierno local pudo usar para atraer más transferencias y recibir fondos de los bancos. En particular, desde 2008, el municipio ha emprendido un plan masivo para reducir sus costes operativos. Una serie de empresas públicas municipales fueron cerradas y los trabajadores fueron o bien despedidos o absorbidos por el municipio. El municipio, en cooperación con los bancos, reestructuró y racionalizó la deuda

local. Adicionalmente, finalizó un contrato con una empresa privada que se había encargado de recaudar los impuestos locales (a un coste significativo para los contribuyentes locales). Estos cambios estructurales permitieron al municipio, aumentar la inversión local de 292 millones de dólares en 2007 a 796 millones de dólares en 2012. La deuda actual de la Ciudad Distrito asciende a 135 millones de dólares.

El impacto de la descentralización sobre la gobernanza local y el crecimiento económico[4]

El reciente crecimiento positivo de Barranquilla está entrelazado con la tendencia positiva nacional, pero también de debe a la descentralización. La descentralización permitió una mayor participación activa de la ciudadanía y, en particular, involucrar más directamente a la comunidad empresarial en la gestión de la ciudad. Para entender mejor el papel jugado por la descentralización en Barranquilla, el período desde 1991 —cuando la descentralización fue introducida por la Constitución— debe dividirse en dos partes:

- Después de 1991, cuando la nueva Constitución realzó la autonomía local y obligó al nivel central a apoyar la acción local con transferencias directas, la falta de capacidad en Barranquilla causó un incremento en el endeudamiento. Según partes interesadas locales, el período hasta 2007 se caracterizó por una reducción neta en la disponibilidad y calidad de bienes públicos, y por un creciente aislamiento por parte de las autoridades públicas de la comunidad empresarial y la sociedad civil. La disminución en la calidad de los bienes públicos afectó a la competitividad regional (es decir, desmejora en las condiciones del puerto y la infraestructura de transporte) y al bienestar general. Las

Tabla 4.A1.2. **Situación fiscal en Barranquilla, en USD**

	Concepto	2009	2010	Var %
1	**Ingresos totales**	**1 032 046**	**1 184 132**	**14.7%**
1.1	Corrientes	466 516	533 749	14.4%
1.1.1	Fiscales	408 616	467 970	14.5%
1.1.2	No fiscales	51 394	58 326	13.5%
1.2	Transferencias	488 588	551 200	12.8%
1.2.1	Nacional	482 081	543 748	12.8%
1.2.2	Otros	6 507	7 453	14.5%
1.3	Capital	83 449	106 636	27.8%
2	**Gastos totales**	**1 074 143**	**1 295 460**	**20.6%**
2.1	Corrientes	136 261	136 801	0.4%
2.1.1	Operativos	122 919	126 530	2.9%
2.1.2	Intereses sobre la deuda	13 342	10 272	23.0%
3	Inversión	937 883	1 158 659	23.5%
4	**Saldo (1-2)**	**(42 097)**	**(111 328)**	**164.5%**
5	**Saldo primario (4+2.1.2)**	**(28 755)**	**(101 056)**	**251.4%**
6	**Financiación**	**157 903**	**126 212**	**-20.1%**
6.1	Crédito neto	100 000	28 084	-71.9%
6.2	Saldo	51 903	98 128	69.5%
7	Saldo de la deuda	296 155	324 905	9.7%

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

condiciones recesivas del marco general provocaron que la comunidad empresarial local se involucrará directamente en el control de los bienes públicos y en la definición de posibles soluciones de políticas para afrontar los desafíos locales. Los inversores locales asumieron el control del puerto y privatizaron otra infraestructura. Crearon una universidad (Universidad del Norte) para formar capital humano. También crearon un centro de pensamiento, en el que los gerentes del sector privado y expertos en políticas públicas podían interactuar, para crear y difundir información sobre los principales desafíos que afronta Barranquilla y sobre posibles soluciones para los mismos.

- Como resultado de ello, en 2008, los residentes de Barranquilla respaldaron la elección de un alcalde proveniente de la comunidad empresarial de Barranquilla. El alcalde había sido el director del centro de pensamiento local y estaba apoyado por un equipo de gerentes jóvenes provenientes del sector privado. Las acciones adoptadas por parte de la comunidad empresarial de Barranquilla para el desarrollo de capacidades, dieron al nuevo alcalde la capacidad suficiente y el respaldo institucional para introducir una serie de reformas radicales que inmediatamente mejoraron la eficiencia y efectividad de la ciudad. Si bien él tuvo que dejar el cargo en 2012 —los alcaldes solo pueden ser elegidos para un único período de cuatro años— su sucesora fue una de sus más cercanas colaboradoras, quien había jugado previamente un papel activo en el centro de pensamiento local, y esto garantizó la continuidad del proceso de reforma.

Entonces, ¿cuál es el impacto global de la descentralización sobre Barranquilla? Para responder esta pregunta, uno debe considerar la trayectoria de desarrollo en forma de herradura de Barranquilla. Esta trayectoria ilustra que la autonomía a los gobiernos locales fue asignada probablemente demasiado rápido, generando grandes costes y causando una caída neta en los bienes públicos locales. Pero igualmente, la descentralización fomentó el involucramiento directo de electores locales claves de la sociedad civil en la construcción de la vida cívica, otorgando todo ello un beneficio neto en la capacidad del municipio para planear su propio desarrollo. Estos electores están definiendo ahora con la sociedad civil, un nuevo camino para el desarrollo de Barranquilla. Su conocimiento directo de las oportunidades y desafíos locales permite al gobierno de la ciudad diseñar una estrategia de desarrollo, que —si bien refleja las prioridades del PND— aprovecha las fortalezas y activos locales y responde a sus propias necesidades. El nuevo contexto institucional y el vínculo más fuerte con el gobierno central han transformado a Barranquilla en un laboratorio, donde todos los niveles de gobierno pueden participar en la experimentación de nuevas soluciones de políticas, y nuevos esquemas de gobernanza para apoyar el desarrollo y la reducción de las desigualdades.

Diseño e implementación del plan de desarrollo de Barranquilla

El plan de desarrollo local —*Barranquilla Florece para Todos*— abarca tres años (2012-15) y se centra en tres acciones principales: promover la equidad, mediante la provisión con mejor acceso a los servicios de salud, educación y vivienda; mejorar la seguridad, mediante la renovación del espacio público en las áreas pobres de la ciudad; y promover la competitividad, concentrándose en el puerto. El plan local promueve la transparencia de las políticas públicas, de cara al nivel central y a la ciudadanía, a quienes se les da la oportunidad de presentar propuestas para ser incluidas en el plan. El monitoreo y evaluación del plan local se hace en cooperación con SINERGIA, el órgano de evaluación dentro del Departamento Nacional de Planeación. El plan de desarrollo local está en línea con el PND y con el Plan Departamental (Atlántico M*á*s Social 2012-2015). Algunas de las intervenciones de política implementadas actualmente en Barranquilla merecen destacarse:

1. Universidad a tu Barrio

Este proyecto ataca dos problemas principales: primero, reducir el coste de acceso a carreras universitarias y formación vocacional; y la carencia de habilidades técnicas. En Colombia, un gran número de estudiantes no pueden financiarse sus estudios universitarios debido a los costes de las matrículas y del transporte. Por este motivo, el municipio promovió un sistema de educación terciaria diseminada, y firmó acuerdos con 10 universidades para ofrecer 72 programas académicos en 25 sedes por toda la Ciudad Distrito. Esta política, llamada "Universidad a tu barrio", empezó en 2012 y ya tiene 4,500 estudiantes matriculados. La meta del gobierno local es llegar a 10 mil estudiantes en 2013.

Las clases se centran en sectores claves para la economía local: programas de tecnología en transporte marítimo y gestión portuaria, desarrollo de software para operación turística, y servicios de salud (enfermería). Los estudiantes reciben una pequeña subvención para cubrir sus necesidades básicas y tienen acceso a un préstamo al 0% de interés, que pueden reembolsar cuando trabajen. El distrito municipal y las universidades asumen el 50% de los costes globales. Hay algunos requisitos básicos para acceder al programa:

- Primero, los estudiantes deben residir en la Ciudad Distrito (partes interesadas locales le dijeron a la delegación de la OCDE que recibieron un gran número de solicitudes para participar en el programa de estudiantes que viven en el Departamento, o incluso de otros departamentos, pero no pudieron aceptar estas solicitudes porque el coste habría sido demasiado elevado).
- Segundo, los estudiantes que presenten solicitud de ingreso al programa deben tener un título de una escuela pública clasificada por el sistema nacional de evaluación.

El proyecto se inspiró en un programa nacional centrado en la educación en áreas rurales. Las autoridades públicas locales le dijeron a la delegación de la OCDE, que creyeron que el programa diseñado inicialmente para áreas escasamente pobladas, podría ser efectivo en sectores pobres de un área metropolitana.[5] Universidad a tu barrio es un buen ejemplo para ilustrar la importancia de contar con un gobierno local proactivo, que tenga la capacidad de identificar buenas políticas dentro del marco nacional (PND) y adaptarlas a intervenciones que satisfacen las necesidades locales. El proyecto ha tenido tanto éxito que, de hecho, funcionarios de varias comunidades urbanas han analizado dicho proyecto de Barranquilla, para tratar de replicarlo en sus comunidades.

2. Barrio a la Obra

El objetivo de este proyecto es mejorar la calidad de la red vial en Barranquilla y en general del entorno construido. El proyecto fue lanzado por el anterior alcalde, con miras a pavimentar las calles y andenes de áreas desposeídas de Barranquilla. Las malas condiciones de la red vial de la ciudad no permitieron que el municipio atendiese todas las solicitudes. En consecuencia, el municipio decidió solicitar a los ciudadanos que contribuyeran con el esfuerzo financiero, pagando por la construcción de andenes. Pequeñas porciones de nuevas vías pavimentadas fueron financiadas en varios barrios pobres, que se beneficiaron de una mejora neta del entorno construido en general. Hasta ahora, la tercera fase del programa, iniciado en 2012 y que continúa operando, produjo 252,000 metros cuadrados de vías pavimentadas, equivalentes a 67.59 kilómetros de vías con una inversión total de 60 trillones de pesos colombianos. Los ciudadanos participaron con una inversión de aproximadamente 100 millones de pesos colombianos por kilómetro lineal.[6] Hasta ahora, el programa recibió un total de 1,200 solicitudes de comunidades para la pavimentación de sus barrios. Las comunidades son seleccionadas en función del orden cronológico de la solicitud y de su capacidad real para cubrir todos los costes.

Barrio a la obra es una interesante experiencia de política y puede ser considerada como una buena práctica por varios motivos. Si bien en la OCDE es común ver comunidades involucradas en la coproducción de servicios públicos, es muy poco frecuente ver que dichos servicios se relacionan con infraestructura de transporte. El programa exige que las comunidades organicen los recursos financieros (ahorros y deudas) y coordinen la producción de andenes, mientras que el sector público pavimenta las calles. Según partes interesadas locales, la comunidad local desarrolla un fuerte sentimiento de pertenencia sobre la infraestructura y también controla que la calidad del resultado sea buena y responda a sus expectativas. La presencia de vías pavimentadas y andenes tiene un impacto tremendo sobre el entorno construido, tanto en términos funcionales (personas menos pudientes pueden acceder a mejores medios de transporte y al transporte público) como estéticos.

3. Feria Biba

Este programa busca prestar servicios administrativos básicos a barrios pobres, donde los ciudadanos sufren de movilidad reducida (carencia de infraestructura y transporte público). El municipio organiza una "Feria" en una determinada comunidad, donde lleva sus empleados. Los ciudadanos locales pueden interactuar directamente con ellos, solicitando información sobre servicios para los cuales pueden ser elegibles (apoyo para educación, atención de la salud, etc.). Los ciudadanos también tienen la posibilidad de solicitar documentos, tales como tarjetas de identidad y cédulas de ciudadanía, y otro tipo de certificados.

Al reducir la distancia (física) entre el municipio y los ciudadanos, Feria Biba promueve la creación de capital social en la ciudad. Se otorga un poder directo a las comunidades, mediante el suministro de información clara sobre sus derechos y las formas posibles para acceder al apoyo que prestan las políticas públicas. Las comunidades mejor informadas tienen más capacidad y mayor conocimiento sobre sus derechos y oportunidades. A su vez, esta condición facilita la implementación de políticas públicas dado que genera confianza en las instituciones públicas, los ciudadanos pueden verse entusiasmados para co-producir partes de los bienes públicos provistos por las intervenciones.

Persisten desafíos

A pesar de estas tendencias positivas, el gobierno local sigue afrontando desafíos claves para garantizar un camino hacia el desarrollo sostenible.[7] Un primer desafío local se relaciona con la capacidad para ajustar la agenda de desarrollo nacional a las necesidades locales. Hasta ahora, el distrito municipal ha tenido éxito, ya que las necesidades de la ciudad están claramente definidas y los resultados de las políticas son fáciles de medir: es decir, kilómetros de vías pavimentadas, número de estudiantes matriculados en educación terciaria, número de ciudadanos informados sobre la disponibilidad de determinados bienes públicos. En otras palabras, la información tanto sobre las necesidades como sobre los resultados está fácilmente disponible. En este contexto, el monitoreo y la evaluación son directos, y la cooperación con las ramas locales de las superintendencias (órganos de vigilancia y control fiscal) es muy fácil. Sin embargo, este sistema funciona bien cuando existen necesidades básicas pendientes de satisfacer a través de la intervención política. La situación es diferente cuando el gobierno local tiene que producir bienes públicos que son complejos, que responden a necesidades múltiples y multifacéticas de diferentes partes interesadas simultáneamente, y que son difíciles de evaluar en términos de resultados y productos. Esta es una condición que plantea desafíos en todos los niveles de gobierno de Colombia, no solo a nivel municipal.

Por ejemplo, el sector público no tiene capacidad de proveer una estrategia para apoyar la competitividad del puerto, el motor principal de la economía regional. El puerto experimentó un

prolongado período de declive. Cuando el puerto se benefició del mejor desarrollo económico del país, la comunidad empresarial local invirtió directamente en el puerto, siendo privatizado. Esto le dio una nueva perspectiva al puerto, que podría convertirse en uno de los principales puertos industriales de Colombia, e incluso en un nodo internacional para América Latina según algunas investigaciones especializadas (Rotterdam Marine Group, 2012[8]). Sin embargo, la mala coordinación dentro del sector público afecta a las perspectivas de desarrollo del puerto. La estructura formal de la participación pública en el Puerto de Barranquilla, está estipulada en una serie de leyes relacionadas con los puertos. Estas leyes asignan responsabilidades sobre la mayoría de las funciones portuarias esenciales a diferentes agencias. Esta situación carente de transparencia, paraliza nuevos desarrollos. Investigaciones especializadas sobre el puerto (Rotterdam Marine Group, 2012) demostraron que las estructuras formales no transparentes se traducen en inactividad. Un gran número de actividades que son esenciales para una adecuada ejecución de las funciones portuarias no se están cubriendo. Esta situación ciertamente obstaculiza el mayor desarrollo del Puerto de Barranquilla, y puede conducir no solo a operaciones subóptimas e ineficientes, sino también a situaciones potencialmente peligrosas para los usuarios (cargas) y para la sostenibilidad ambiental.

Una solución podría ser la creación de una autoridad coordinadora para el puerto, pero esto entra en conflicto con el enfoque nacional de la gobernanza. El distrito municipio, el departamento y otras autoridades públicas activas en el área podrían crear un órgano de coordinación (una autoridad portuaria) siguiendo el ejemplo de otras regiones portuarias.[9] Esto requeriría de un sistema regulatorio flexible que pueda ajustarse a las condiciones locales y ofrecer una buena gobernanza. Sin embargo, esto no es fácil de lograr en un sistema como el colombiano, que se basa en la estricta formalización por ley de las responsabilidades y competencias, y que tiene un enfoque fuertemente centrado en el control formal por parte de las superintendencias, que reduce el ámbito para la experimentación y las soluciones innovadoras de gobernanza entre las autoridades públicas.

Lecciones aprendidas en Barranquilla

En Barranquilla hay al menos dos lecciones de política que podrían beneficiar al gobierno central:

- Primero, el buen desarrollo de la economía nacional es una oportunidad para mejorar la gobernanza en el nivel regional. Esta ventana de oportunidad no debe perderse. Otras regiones, como Barranquilla, podrían contar con un buen nivel de capacidad, y podrían emprender proyectos piloto específicos para mejorar la equidad y la competitividad en el nivel local. Los mecanismos de cooperación institucional diseñados recientemente, tales como los contratos y alianzas podrían ser usados con estos socios potenciales.
- Segundo, el caso de Barranquilla demuestra los aspectos positivos del sistema de planeación nacional, así como sus límites. Por ejemplo, el PND requiere que cada nivel de gobierno desarrolle su propio plan local, dentro del marco de la estrategia nacional. Al hacerlo, los gobiernos locales tienen acceso a un menú de posibles intervenciones de política, que pueden ser activados en sus comunidades. El PND, a través de SINERGIA, ofrece indicadores de desempeño a los gobiernos locales y les da una metodología clara para evaluar los resultados de las políticas que están implementando. La existencia de este marco de políticas es importante, ya que los alcaldes y gobernadores tienen limitaciones de tiempo para implementar una estrategia de desarrollo, debido a que sus gobiernos son por un único período de cuatro años.[10]

Sin embargo, el sistema de planeación no es infalible. Los actores involucrados en el diseño e implementación de las políticas tienen que moverse rápidamente. Como se evaluó

arriba, el PND tiene que prepararse en menos de 10 meses. Esto puede reducir el alcance para la innovación dentro del menú de intervenciones de política. Las partes interesadas locales tienen muy poco tiempo para hacer aportaciones al proceso de planeación nacional, y tienen que producir solicitudes muy definidas y claras. Por lo tanto, el sistema puede tender a rechazar la complejidad y a concentrar sus esfuerzos en temas que son relativamente fáciles de abordar y que pueden producir resultados de políticas visibles e inteligibles. Este se ve reflejado en las dificultades que está enfrentando Barranquilla para ejecutar su política de apoyo a la competitividad regional, y en particular para desarrollar el puerto.

Si bien el caso individual de Barranquilla no puede ser usado para evaluar el desempeño del actual marco de gobernanza multinivel en Colombia, sí ofrece luces útiles que podrían ser tenidas en cuenta en el próximo PND y, de manera más general, en el proceso de descentralización:

- La calidad de la capacidad de los decisores locales de las políticas es un tema clave. En Barranquilla, la sociedad civil emprendió un largo proceso para producir esas capacidades y generar un amplio consenso político público. Esto le permitió a la ciudad iniciar una estrategia de desarrollo enfocada en el futuro y coherente, que generó confianza y estimuló la inversión local privada.
- Los políticos locales son socios claves para la ejecución de la estrategia nacional de desarrollo, y tienen la capacidad de aglutinar información sobre los desafíos y oportunidades locales y de adaptar el sistema del PND para satisfacer las necesidades locales. Sobre esta base, valdría la pena emprender algunos proyectos pilotos, para verificar si sería posible introducir algún “campo de maniobra” dentro del PND, que permita el diseño e implementación de proyectos que provean bienes públicos complejos, cuya producción requiere de más de cuatro años y cuya evaluación también requiere de una serie de observaciones y análisis a largo plazo.
- Esto podría hacerse a través de procesos de consulta, trabajando paralelamente con el proceso del PND y siguiendo el principio de otorgar el mismo poder a los actores públicos nacionales y locales, para influir sobre decisiones clave de políticas de desarrollo nacional (es decir, dándoles a los representantes locales en el CONPES el derecho de votar sobre el contenido del PND…).

Notas del Anexo 4A.1

1. Los datos se refieren al Departamento del Atlántico.
2. La tendencia del coeficiente GINI local se refleja también en la caída drástica de las tasas de pobreza local. Según los datos suministrados por las autoridades de Barranquilla, en 2011 el 34.7% de la población local era pobre (es decir, estaba por debajo de la línea de pobreza nacional). Esta proporción bajó al 30.4% en 2012 (comparada con el promedio nacional de 32.7% ese mismo año).
3. Trillones.
4. La información fue recolectada en reuniones con partes interesadas locales, durante una misión de estudio de la OCDE en Barranquilla en febrero de 2013.
5. Según partes interesadas locales, el programa nacional para áreas rurales está teniendo un desempeño inferior a lo esperado debido a la escasa demanda por educación terciaria en estas regiones.
6. En las dos rondas anteriores del programa se pavimentaron 125 kilómetros de vías y se invirtió un total de 145 trillones de pesos colombianos.
7. Hay algunos desafíos claves "exógenos" al sistema. Las autoridades públicas, tanto en el nivel nacional como en el local, no necesariamente pueden controlarlos. Por ejemplo, existe, por supuesto, un vínculo estricto con el desempeño de Colombia en términos de crecimiento económico y democratización. Si el país sigue mostrando buenos resultados en términos de crecimiento del PIB, Barranquilla verá facilitadas sus acciones para promover una comunidad más incluyente. Igualmente, el éxito de la estrategia del Presidente para llevar paz y democracia a todo el país probablemente permitiría un mejor papel de los niveles subnacionales en la ejecución de la agenda nacional de desarrollo. Pero estas son "variables exógenas" que no pueden ser influidas por el distrito municipio.
8. Plan maestro para el desarrollo del puerto.
9. OCDE, 2013.
10. Discutir la regla nacional que limita el mandato de los representantes locales elegidos a 4 años se sale del alcance de esta investigación y requeriría de un mejor entendimiento de la gobernanza territorial de Colombia. Sin embargo, el límite estricto podría afectar la posibilidad de tener una estrategia de largo plazo que mire al futuro para el desarrollo regional. En Barranquilla, por ejemplo, este tema fue abordado mediante la creación de un centro de pensamiento que preparó una estrategia y tuvo dos personas claves de esta organización elegidas una después de la otra. Esta solución, sin embargo, requiere de un esfuerzo considerable y puede no ser factible en todas las regiones.

Bibliografía

Blackman, A., Morgenstern, R., Topping, E. (2006), "Institutional Analysis of Colombia's Autonomous Regional Corporations (CARs)", *Resources for the Future*, Washington, DC.

Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1980), "The Power to Tax Analytical Foundation of a Fiscal Constitution", *The Collected Works of James M. Buchanan*, Vol. 9, Liberty Found, Indianapolis.

Caicedo Cuervo, C.J. (2008), "Políticas e instituciones para el Desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia", *CEPAL*, Santiago de Chile.

Cárdenas, M., Junguito, R. y Pachón, M. (2006), "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution", *Research Network Working papers*, R-508, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Castro, J. (2007), "¿Cómo salvar la descentralización?", en D. Restrepo (ed.) (2007*), 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Rinde: Bogotá.

Castro, M.F. (2009), "Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia", *ECD Working Paper Series*, No.18, Banco Mundial, Washington, DC.

Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing, París.

Charbit, C., Michalun, M.V. (2009) "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

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

Gobierno de Colombia (2010), "Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias", *Cartillas de Administración Pública*, No. 12, ESAP-DAFP. Bogotá.

DANE (2008), *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Atlántico, Convenio Interadministrativo No. 111*, www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico_icer_II_sem_08.pdf.

Departamento Nacional de Planeación (2010), *Prosperidad para Todos* (Tomo I y Tomo II), DNP.

Hatfield, J. W., Padró I Miquel, G. (2011), "A Political Economy Theory of Partial Decentralization", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10(3):605-633.

Hooghe, L., y Marks, G. (1996), "'Europe with the Regions': channels of regional representation in the European Union, Publius", *The Journal of Federalism*, Vol. 26(1): 73-91.

Hooghe, L. y Marks, G. (2003), "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance", *American Political Science Review*, Vol. 97(2): 233-243.

Leyva, S. (2011), "Hacia un Nuevo Debate Sobre la Descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional", *Revista CS*, No. 8: 211, Cali.

Maldonado, A. (2004), "Los municipios de la "otra Colombia" en la política de descentralización: balance de la situación y propuestas", *Revista Opera*, Vol. 4(4):231-278.

Marks, G. (1996), "An actor-centred approach to multi-level governance", *Regional and Federal Studies*, Vol. 6(2): 20-40.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2011), *Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*, www.opengovpartnership.org.

Mintz, J., Chen, D. (2012), "Capturing Economic Rents from Resources through Royalties and Taxes", *SPP Research Papers*, Vol. 5(3), University of Calgary.

Mizell, L. (2008), "Promoting Perfomance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending", *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, Working paper, No. 5.

Nieto-Parra, S., Olivera, M. (2012), "Making Reform Happen in Colombia: The Process of Regional Transfer Reform", *Working Paper*, No. 309, OECD Development Centre.

Oates, W. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37(3): 1120-1149.

Oates, W. (1972), *Fiscal Decentralization*, Harcourt Brace Jovanowich, Nueva York.

Oates, W. (2001), *Fiscal Decentralization and Economic Development, mimeograph*, University of Maryland, College Park.

Observatorio Legislativo (2011), "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)", Instituto de Ciencia Política, No. 186, Bogotá.

Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado (2010), "Informe Dinámica del Desplazamiento Forzado", Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Bogotá, www.dps.gov.co/documentos/Retornos/Informe%20Desplazamiento%20Forzado%20a%20Junio%202010.pdf.

OCDE (2013a), *Economic Surveys: Colombia*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013b), *Metropolitan Review of Puebla-Tlaxcala, Mexico*, OECD Publishing, París, (próximamente).

OCDE (2012a), *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government, 28th session of the Territorial Development policy Committee*, OCDE, París.

OCDE (2012b), *Revenue Statistics*, OECD Publishing, París.

OCDE (2012c), *The Case for Future OECD Principles on Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011a), *Regions at a Glance*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011b), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.

OCDE (2010a), *Economic Assessment of Colombia*, OECD Publishing, París.

OCDE (2010b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, París.

OCDE (2009), *Accession Assessment Report: Chile*, OECD Publishing, París.

OCDE (2009b), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators Systems*, OECD Publishing, París.

OCDE (2008), *Challenges of human resource management for multi-level government*, OECD Publishing, París.

Olivera, M. y Perry, G. (2009), "El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia", *Documento de trabajo de la CAF*, No. 2009/06, Corporación Andina de Fomento, Caracas, www.caf.com/media/3234/200906Elimpactodelpetr%C3%B3leoylaminer%C3%ADa-versi%C3%B3nworkingpaperCAF-Ed.MauricioOlivera.pdf.

Olivera, M., Pachón, M., y Perry, G. (2010), "The Political Economy of Fiscal Reform: the Case of Colombia, 1986-2006", *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-181, Washington, DC.

Plata Cepeda, R. (2011), "Finanzas Públicas Área Metropolitana de Barranquilla y el Municipio de Sabanalarga 2010", *Fundesarrollo*, Barranquilla.

Prud'homme, R. (1995), "The Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer, Vol.* 10(2): 201.

Rodriguez-Pose, A. y Gill, N. (2004), "How does trade affect regional inequalities?", *ERSA Conference Papers*, European Regional Science Association.

Shah, A. (2006), "Local Governance in Developing Countries", *Public Sector Governance and Accountability Series*, Banco Mundial, Washington, DC.

Shah, A. (1998), "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse?," *Policy Research Working Paper Series*, 2005, Banco Mundial, Washington, DC.

Skelcher, C., Mathur, N., y Smith M. (2005), "The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy", *Public Administration*, No. 83: 573-596.

South Australia's Strategic Plan Audit Committee (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, http://saplan.org.au/yoursay.

Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington, DC.

Thornton, J. (2007), "Fiscal decentralization and economic growth reconsidered", *Journal of Urban Economics*, Vol. 61: 64-70.

Transparency International (2012), *2012 Corruption Perception Index*, www.transparency.org/cpi2012/results.

Webb, S.B. (2004), "Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3309, Banco Mundial, Washington, DC.

Capítulo 5

Conclusión: Mecanismos para asegurar la reforma de la gobernanza

Este capítulo de conclusiones resume los análisis realizados en el Informe, y ofrece recomendaciones sobre un paquete de reformas posibles, para mejorar la capacidad de coordinación del Centro de Gobierno, la evaluación con base en resultados, la prospectiva estratégica y las funciones de auditoría y control, y para fortalecer la gobernanza multinivel. Este capítulo también ofrece asesoría sobre asuntos de secuenciación, preparación y comunicaciones, que pueden incidir sobre la implementación exitosa de una agenda de buena gobernanza en Colombia a lo largo del tiempo.

Introducción

La reforma de la gobernanza no es un fin en sí mismo; es un medio para lograr resultados de políticas públicas eficientes y efectivas para los ciudadanos y las empresas. En definitiva, la buena gobernanza se refiere a construir un mejor entorno socioeconómico nacional y regional, en el que las personas puedan vivir, aprender y trabajar, en el que los emprendedores puedan innovar y comercializar los resultados de su creatividad, y en el cual las empresas puedan invertir. La buena gobernanza tiende a traducirse en un mayor bienestar, calidad y estándares de vida para todos.

Colombia ha logrado importantes avances en la modernización de sus estructuras y procesos de gobernanza desde la promulgación de su Constitución Política en 1991. El país se ha incorporado en el siglo XXI como una democracia fiable, dinámica y con visión a futuro, cuyos ciudadanos comparten un amplio y profundo consenso en torno a la importancia de los valores democráticos y el estado de derecho —y de buena gobernanza—, como herramientas para superar la pobreza y las disparidades regionales, y para lograr una prosperidad duradera tanto para ellos como para sus hijos.

Precisamente con base en este consenso, el gobierno de Colombia ha hecho esfuerzos impresionantes en la articulación e implementación de planes plurianuales impulsados por la visión para el desarrollo del país. No obstante, la capacidad del gobierno para abordar las desigualdades persistentes y las disparidades regionales, dependerá de su agilidad estratégica para traducir los objetivos de las políticas, tan claramente articuladas en estos Planes Nacionales de Desarrollo en resultados en el terreno, midiendo efectivamente si la programación y las inversiones para el desarrollo nacional están logrando exitosamente estos resultados de política en todas las regiones del país, y ajustando el rumbo según corresponda. Y el objetivo del gobierno de mejorar la buena gobernanza mediante la implementación de capacidad estatal estratégica, adquiere aún mayor urgencia dada la persistencia de estos agudos problemas económicos y regionales, y su impacto sobre la cohesión a largo plazo del país y la prosperidad de sus ciudadanos.

Asuntos a superar para que se produzca el cambio

Si bien pueden existir similitudes en los tipos de "barricadas" a las reformas experimentadas en la OCDE y en otros países, estas son altamente dependientes del contexto. Dicho esto, la experiencia de la OCDE destaca tres desafíos generales comunes a todos los procesos de reforma (OCDE, 2012):

- La escala, el ámbito y la complejidad de la administración pública dificultan definir, qué es estratégicamente crítico para el éxito, y qué es transaccional o táctico, relacionado con algo trivial, o irrelevante. La complejidad administrativa puede a menudo opacar un camino aparentemente claro y límpido hacia la reforma;
- El ritmo, la visibilidad y la dinámica de la reforma dificultan definir exactamente, qué se debe hacer primero para iniciar, dirigir y sostener la reforma: qué se debe hacer ahora, y qué se debe hacer más tarde, distinguiendo al mismo tiempo entre las cosas que "sería bueno llevar a cabo" y las cosas que "es necesario llevar a cabo" en la agenda de reforma, y anticipando los obstáculos y oportunidades correctamente mientras se impulsa esta agenda;
- Adquirir el conocimiento de la reforma en el terreno es un desafío significativo, porque no existe una "talla" única: de hecho no es aconsejable —y para todos los efectos prácticos imposible— simplemente aplicar un enfoque de reforma utilizado en algún otro lugar, independientemente de lo exitoso que este haya sido. A pesar de las muchas similitudes, las circunstancias y condiciones de la reforma nunca son

iguales entre diferentes jurisdicciones. De hecho, la condición más importante para el éxito es la apropiación de la agenda de reforma por parte del reformador —la pasión y el compromiso del reformador que proviene de la creatividad y perseverancia en el impulso de la reforma, son tan esenciales como el deber de liderar la reforma que acompaña al cargo ocupado por el reformador—, y la naturaleza de este compromiso se verá influenciada por los valores la cultura y otros elementos nacionales específicos, además de las tradiciones administrativas que difieren entre jurisdicciones.

Igualmente, al emprender reformas de la gobernanza pública, los gobiernos se enfrentan a desafíos adicionales en ocasiones, tales como la carencia de una exigencia de reformas por parte de la sociedad, quizás incluso resistencia pública a las mismas, o asuntos de percepción relacionados con "reformar al reformador", o relaciones político-administrativas disfuncionales dentro del gobierno (OCDE, 2012). Si bien estos desafíos tienden a ser genéricos dado que son comunes entre los países de la OCDE, Colombia afronta asuntos específicos, entre los que se incluyen:

- La capacidad institucional del gobierno central para aglutinar a todos los actores gubernamentales claves —desde ministros hasta las oficinas regionales de los ministerios— en la definición e implementación de la estrategia nacional de desarrollo, incluyendo el fortalecimiento del sistema de toma de decisiones en el Gabinete y en los comités de gabinete, y la mejora de la coordinación entre las "tres grandes" instituciones del Centro de Gobierno, a saber la Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, para desarrollar una mayor rendición de cuentas por parte del gobierno, tanto frente al Presidente como frente a los colombianos;
- Garantizar que la evaluación por desempeño se base en resultados, y aplicar la herramienta de medición SINERGIA en todo el gobierno y subnacionalmente para lograr un monitoreo eficiente de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, y enmarcando el horizonte de planeación cuatrienal dentro de unos resultados de desarrollo para el país a más largo plazo y basados en la visión;
- Sostener esquemas efectivos de gobernanza multinivel para abordar las agudas disparidades de capacidad entre las regiones y departamentos, siendo estos en sí mismos herramientas para asegurar, que el gobierno de Colombia optimice su capacidad para reducir la desigualdad y las disparidades regionales;
- Desplegar la estrategia de GRH del gobierno en el gobierno nacional y en las entidades subnacionales;
- Completar el desarrollo y la implementación de las estrategias del gobierno en materia de TIC y Gobierno en Línea en el nivel central y en los niveles subnacionales, focalizándose más deliberadamente en la eficiencia y en los resultados para los usuarios finales, y en el desarrollo de capacidades en las regiones; y
- Secuenciando las decisiones de reforma para maximizar los resultados.

Una posible agenda de reforma fundamentada en los éxitos de Colombia hasta la fecha

Colombia ha venido implementando oleadas de reformas estructurales del estado en un esfuerzo por abordar los profundos daños causados por la violencia y la inseguridad, la pobreza y la desigualdad, y la corrupción y el clientelismo. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 de Colombia identifica el Buen Gobierno, como principio rector en la implementación de las políticas públicas. Como se describió en el Capítulo 2, el Plan incluye reformas a la gobernanza que se sustentan en oleadas anteriores, que tienen en cuenta su impacto, evaluado

por el actual gobierno al asumir su mandato. El principal objetivo del actual conjunto de reformas es fortalecer a las instituciones, y asegurar un uso adecuado de los recursos para la prestación eficiente y efectiva de servicios públicos, ampliando la cobertura y la calidad de los servicios públicos para los ciudadanos.

Probablemente todavía es muy temprano para evaluar el impacto de estas reformas sobre la gobernanza y la prestación de servicios en toda la nación. Sin embargo, 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 en mesas redondas y talleres con diferentes partes interesadas. Y precisamente con esta agenda de reforma, el gobierno encargó este Informe, el cual se centró en un grupo de asuntos del conjunto del gobierno, relacionados con optimizar la coordinación, implementación y monitoreo del desempeño de las estrategias, en un esfuerzo por ayudar al gobierno a edificar sobre estas oleadas de reformas, y lograr de manera más eficiente y efectiva sus resultados de desarrollo estratégico para el país.

Mejorar los esquemas institucionales del Centro de Gobierno

Los esquemas actuales del Centro de Gobierno de Colombia y los mandatos en materia de dirección y toma de decisiones del Gabinete están estructurados de una manera, que puede no estar optimizando la capacidad de los ministros para contribuir con sus conocimientos, pericia, experiencia y conocimientos y a través de ellos los de sus ministerios y oficinas regionales, para tomar decisiones informadas, con base en evidencias, que impulsen la agenda del Presidente, aumentando así su rendición de cuentas al Jefe de Estado, y realzando al mismo tiempo la transparencia del gobierno y la rendición de cuentas a los ciudadanos, mejorando en última instancia la confianza pública en las decisiones del gobierno.

Abordar el papel del Consejo de Ministros y de las instituciones del Centro de Gobierno en la gestión de las operaciones de gobierno, y realzando al mismo tiempo la implicación del conjunto del gobierno en la definición, implementación y monitoreo del desempeño de las estrategias, podría ayudar al gobierno a edificar sobre su ya de por sí impresionante récord de reformas a la gobernanza, para garantizar poder 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. El gobierno podría contemplar formalizar los mandatos en materia de toma de decisiones y los procedimientos operativos del Consejo de Ministros como se describen en el Capítulo 2.

El gobierno también podría contemplar formas para profundizar su interfaz con el Congreso, involucrándolo más sistemáticamente en el proceso de desarrollo e implementación de su política estratégica de desarrollo. 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 seleccionarse para abordar un tema particular de desarrollo estratégico. De hecho, el gobierno de Colombia podría beneficiarse, introduciendo un enfoque más sistemático en la exploración de opciones de política junto con las partes interesadas en una fase inicial del proceso, con el fin de lograr sus objetivos de políticas públicas al menor coste posible para el estado, las empresas y los ciudadanos.

Una estrategia efectiva de comunicación del conjunto del gobierno, aprovechando las herramientas que el actual gobierno ha puesto en funcionamiento, incluyendo su portal "Urna de Cristal", podría servir para aumentar la confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos, y para asegurar que todos los actores del gobierno, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales, estén al tanto de los planes del gobierno y puedan entablar diálogos con el gobierno sobre su valor.

Mejorar la evaluación con base en resultados, desarrollar prospectiva estratégica y mejorar la coordinación del control

En un entorno crecientemente complejo y globalizado de las políticas, y plagado de incertidumbres, la capacidad de los gobiernos para anticipar tendencias futuras más allá de un único ciclo electoral y su posible impacto sobre el desarrollo nacional se vuelve cada vez más importante. Más aún, en los países en los que se desarrolla el grado de planeación que hace Colombia, la capacidad de incorporar objetivos a mediano plazo dentro de una visión estratégica a más largo plazo, puede agregarle un grado de estabilidad y continuidad a la definición e implementación de estrategias, que de otra manera podría no estar disponible, si los planes de desarrollo se restringen a un horizonte de planeación definido por el ciclo electoral. El gobierno podría entonces contemplar el desarrollo de una capacidad de prospectiva estratégica, de acuerdo con los lineamientos de la recomendación del Capítulo 3.

Colombia ha logrado un alto grado de implementación de la elaboración de presupuestos por resultados pero hay margen para mejorar. Dado que los presupuestos por constituyen una herramienta comprobada para vincular efectivamente la planeación y la estrategia con la elaboración de presupuestos, mejorando así la calidad de la gestión de los recursos públicos, Colombia podría contemplar renovar sus esfuerzos para mejorar el sistema actual que vincula el presupuesto con el desempeño de las estrategias, focalizándose en reducir las rigideces del sistema presupuestario e introduciendo financiación de contingencia, racionalizando SINERGIA y aplicándolo subnacionalmente, introduciendo revisiones de gasto estratégico para definir el espacio fiscal para prioridades emergentes, aplicando marcos presupuestarios a mediano plazo subnacionalmente, reforzando la regla fiscal de Colombia con una regla de gasto y aplicándola subnacionalmente, como se describe en el Capítulo 3.

El desarrollo de las instituciones de control externo e interno de Colombia se dio en paralelo con el esfuerzo del gobierno en la lucha contra la corrupción. Este objetivo global llevó a las autoridades colombianas a crear un número significativo de entidades de control y a ampliar sus facultades con el paso del tiempo. Esto explica el entorno actual de auditoría y control en Colombia: un número significativo de instituciones de control de nivel nacional y territorial operan con amplias responsabilidades e interrelaciones complejas. En su nivel más amplio, Colombia cuenta con instituciones de control adecuadas. Sin embargo, debido a la carencia de coordinación horizontal del sistema en el nivel central, a la carencia de coordinación vertical con el sistema de control territorial, y a las notorias disparidades en las capacidades en el sistema territorial, pueden presentarse superposiciones, y duplicidades, creando ineficiencias en el sistema, cuyas posibles soluciones se trataron en el Capítulo 3**.**

Fortalecer la coordinación en la gobernanza multinivel

Todavía persisten notorias disparidades regionales a pesar de los cuantiosos recursos que Colombia invierte en promover el desarrollo regional. Este sistema plantea varios desafíos:

- El primero se relaciona con la capacidad de Colombia para conectar las inversiones de capital delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo con los costes operativos presupuestarios en el Presupuesto Nacional, de manera efectiva, eficiente y coherente a lo largo del tiempo. Por ejemplo, construir una escuela en una determinada región no garantiza un mejor acceso a la educación para la población local, si no hay suficientes maestros y servicios asociados para apoyarla, tales como servicios de transporte o de atención de la salud.
- El segundo desafío se deriva del primero, y se relaciona con la subestimación de los costes operativos totales en el tiempo, debido al uso de un enfoque tipo “silo” por

sector específico con respecto al desarrollo regional. Un riesgo del sistema actual es que las entidades territoriales sigan produciendo bienes públicos básicos de un único sector, que pueden tener un impacto limitado sobre los costes operativos, pero que terminan teniendo un impacto marginal sobre el desarrollo económico.

- Un tercer desafío se relaciona con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo en las regiones. Desde el punto de vista de los municipios y departamentos, el Plan es un menú de intervenciones de política, que deben adaptarse al contexto específico y a los activos locales. Esto requiere de un esfuerzo considerable por parte de las entidades territoriales que, en muchos casos, cuentan con capacidades limitadas para implementarlas efectivamente.
- Un cuarto desafío se relaciona con el uso eficiente del sistema de distribución de regalías. Si bien las reformas de 2011 y 2012 tienen el potencial para aumentar la productividad, impulsar el crecimiento regional y reducir la desigualdad de ingresos, será necesario prestar mucha atención, al grado en el que las transferencias de regalías están logrando efectivamente los resultados de política pretendidos por las reformas.

De hecho, como la mayoría de los países de la OCDE, Colombia se enfrenta al desafío de transformar una gran cantidad de información sobre las tendencias socioeconómicas en conocimientos sobre los impactos de las políticas y su relación con los resultados de las mismas. Un enfoque de gobernanza multinivel podría ayudar a Colombia a integrar SINERGIA en el ciclo de las políticas. Por ejemplo, para mejorar el uso de SINERGIA y del sistema de evaluación en general, las entidades territoriales podrían convertirse en socios claves en las actividades de monitoreo y evaluación, y en la definición de políticas. Organizar las estadísticas nacionales dentro de un marco territorial, podría aportar información inteligible a los gobiernos subnacionales sobre sus necesidades y sobre su desempeño.

El Capítulo 4 plantea una serie de recomendaciones para “poner a funcionar la descentralización”, mediante la alineación y coordinación de las estrategias de desarrollo nacionales y regionales y su planeación de inversión asociada, usando el Plan Nacional de Desarrollo para desarrollar capacidades subnacionales más efectivamente, y adquiriendo mejores conocimientos por parte del gobierno central sobre las necesidades y el desempeño regional.

Fortalecer la gestión estratégica de recursos humanos

A solicitud del gobierno, este Informe abordó áreas de reforma de la GRH de Colombia en la planeación y gestión estratégica de la fuerza laboral; en el fortalecimiento de la capacidad para reclutar y retener talento, y mejorar las habilidades y competencias; en la potenciar la orientación hacia el desempeño y en el desarrollo de liderazgo; y en el fortalecimiento de la reforma en la gestión de recursos humanos. El Anexo A sobre esta área temática se centra en ayudar al gobierno a capitalizar sus fortalezas en GRH, y a seguir consolidando y desarrollando los esfuerzos de su reforma hasta la fecha. La asesoría se centra en la introducción de nuevos instrumentos de GRH para apoyar al gobierno en sus esfuerzos para crear un servicio civil más eficiente y efectivo, que piense con una visión a futuro y con perspectiva estratégica, con una fuerza laboral formada, seleccionada en función de los méritos y adecuadamente recompensada y motivada; que cuente con un marco de gestión de desempeño claro, riguroso y efectivo; y que tenga la capacidad de proporcionar mejores resultados de servicio público para el país y sus ciudadanos.

Mejorar aún más la capacidad de contratación

El gobierno solicitó que este Información se centrara en áreas claves de reforma para apoyar la optimización de la organización, operación y capacidad de la nueva agencia central del gobierno, la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, creada en 2012; aprovechar el potencial de nuevas tecnologías para realzar la transparencia y asegurar un enfoque con base en evidencias para las reformas a la contratación, en particular a través de la plataforma electrónica de contratación; y lograr mayores eficiencias en los diferentes niveles de gobierno, particularmente a través de los acuerdos marco recientemente asignados bajo la responsabilidad de Colombia Compra Eficiente y regulados por un nuevo decreto a ser adoptado en 2013. El Anexo B se fundamenta en el Plan de Acción 2012-13 de Colombia Compra Eficiente, sugiriendo acciones tanto de corto como de largo plazo, para ayudar a alejar la contratación del enfoque de estricto apego a la ley, y dirigirlo hacia un enfoque más comercial orientado a los resultados.

Centrar la atención en el valor y en los beneficios del gobierno en línea

Finalmente, a solicitud del gobierno, este Informe hizo un examen general del uso de las TIC por parte de Colombia en una serie de áreas seleccionadas. El Anexo C presenta el enfoque que el gobierno de Colombia da al uso de las TIC por parte del sector público. Posteriormente, se ofrece asesoría al gobierno sobre cómo mejorar su enfoque para abordar una selección de desafíos claves, incluyendo cómo regir el uso de las TIC; como gestionar proyectos para centrarse en el valor agregado de las TIC; y cómo usar las TIC para abrir el gobierno.

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

Las reformas estructurales son el elemento central del trabajo de la OCDE. A lo largo de los años la OCDE ha recogido y analizado datos, sometido las políticas de los países miembros a evaluación de expertos, identificado buenas prácticas y prestado asesoría. Ha trabajado tanto con países miembros como no miembros para impulsar reformas, y ha articulado estrategias para diseñar las políticas más efectivas relacionadas con, entre otras cosas, crecimiento, desarrollo, empleo, impuestos, educación, competencia y, más recientemente, innovación. El potencial de las reformas estructurales para aumentar la productividad y el crecimiento a largo plazo, ha sido resaltado por un amplio y creciente acervo de trabajos de la OCDE.

Sin embargo, de manera creciente, los gobiernos subrayan que las políticas efectivas no tratan solamente sobre "dónde ir" sino también sobre "cómo llegar a". En respuesta a estas señales, la OCDE empezó desde 2007 a mirar sistemáticamente la economía política de la reforma, y a discutir esta dimensión en Comités y en el grupo de trabajo de Centros de Gobierno de la OCDE (*OECD's Centres of Government working group*) (ver Capítulo 2). Casi todos los países de la OCDE se enfrentan a desafíos de mediano y de largo plazo en el contexto de los desequilibrios globales, el cambio climático y el envejecimiento de la población. La reciente crisis financiera y económica ha enfatizado la relevancia de las capacidades de los gobiernos para concretar reformas estructurales, y la necesidad de una mejor gobernanza incluyendo mejor regulación, coordinación y toma de decisiones con base en evidencias sólidas, apuntan claramente en la misma dirección.

Si bien el contenido de las reformas puede diferir de un país a otro y de un dominio a otro, los aspectos institucionales y de gobernanza son posiblemente más específicos aún para cada país. La OCDE ciertamente reconoce que la economía política de la reforma no es un tema que

se presta a kits de herramientas de "talla única". Dicho esto, la OCDE ha estado involucrada en muchos intentos de reforma durante décadas; por lo tanto ha entendido que de esta experiencia se puede identificar lecciones o buenas prácticas y ofrecer asesoría a los estados miembros para que la reforma se lleve a cabo. Esto dio lugar en 2010 a la publicación de *Making Reform Happen, Lessons from OECD Countries* (Concretando las Reformas: Lecciones de Países de la OCDE), que sintetiza las lecciones aprendidas de oleadas de reformas estructurales e institucionales implementadas por Estados miembros para abordar desafíos de crecimiento y sostenibilidad a mediano plazo.

Un asunto tratado regularmente en los debates sobre reforma de la gobernanza pública (y destacado en *Making Reform Happen*), es el mérito relativo de acciones rápidas tipo "gran explosión" y acciones del progreso más graduales e incrementales. Un argumento a favor de las reformas "explosivas" es que la resistencia frente a actividades adicionales puede ser superada usando ventanas de oportunidad y englobando diversos cambios en un solo paquete, políticamente atractivo. Los argumentos a favor de las reformas incrementales sugieren que el diálogo y el desarrollo de competencias, si bien permite recibir retroalimentación sobre medidas previas, reducen el riesgo de fracaso.

Para el gobierno de Colombia, como en cualquier otro lugar, la elección entre estos dos enfoques es un tema de juicio político que depende del contexto. Dicho esto, hay ocho amplias lecciones que la OCDE ha identificado a través de su trabajo en esta área, que pueden servir al gobierno de Colombia para fijar el rumbo a impulsar en su agenda de buena gobernanza bajo el actual Plan Nacional de Desarrollo, y a medida que empieza a preparar su agenda de reforma de la gobernanza para su próximo Plan:

- **Fijar prioridades**. Las reformas a menudo tienen muchas dimensiones, con diferentes grados de prioridad. Se debe elegir inteligentemente, con base en evidencias y en cómo lograr los objetivos de la política de la mejor manera.
- **Crear una hoja de ruta clara**. El gobierno necesita tener claridad sobre el camino que va a seguir, y sobre cómo secuenciar de la mejor manera los pasos claves a lo largo del camino.
- **Identificar claramente a los "ganadores" y "perdedores" de una iniciativa de reforma.** Los "perdedores" deben ser reconocidos y sus pérdidas deben ser tenidas en cuenta.
- **Hacer seguimiento a la implementación**. La capacidad para reformar implica la habilidad de sostenerla en el tiempo, mientras se evalúa el progreso regularmente.
- **Mantener la flexibilidad en la implementación**. El sistema debe mantenerse flexible y ajustar los caminos de la reforma a las condiciones en evolución.
- **Centrar la comunicación en los resultados de la reforma**. Los ciudadanos generalmente no están muy interesados en la reforma de la gobernanza pública, a no ser que afecte servicios fundamentales tales como la atención de la salud y la educación. La comunicación debe centrarse por tanto, en las mejoras y en los impactos positivos relacionados con los resultados.
- **Explotar las ventanas de oportunidad**. Las crisis ofrecen oportunidades para innovar y solventar problemas. Se deben identificar y aprovechar las oportunidades para atender deficiencias.
- **Liderazgo.** Virtualmente todas las evaluaciones de las reformas de gobernanza pública hacen énfasis en la importancia de un liderazgo fuerte. Muchas apuntan también hacia la necesidad de cohesión del gobierno en respaldo de la reforma: si el gobierno no

habla con una sola voz en torno a una propuesta de reforma —y si no habla vehemente a su favor—, enviará mensajes contradictorios sobre el compromiso del gobierno con ella. El liderazgo es tanto colectivo como individual.

Se podría preparar un plan de comunicación robusto para presentar un cronograma detallado al Congreso y al público, poniendo en marcha los siguientes grandes componentes de la agenda de buena gobernanza del gobierno. El gobierno podría anunciar que usará los mecanismos existentes a lo largo de un ciclo plurianual, incluyendo las herramientas de informes anuales del Presidente, para informar al Congreso y al público sobre el avance en la implementación de la reforma, y más importante aún, sobre el impacto que están teniendo estas reformas en la naturaleza y en el ámbito de la toma de decisiones. El gobierno también podría comprometerse a presentar un informe al final del ciclo plurianual, sobre el impacto que están teniendo estas reformas en el bienestar de los ciudadanos y las empresas de Colombia.

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

Bibliografía

OCDE (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability,* Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, (próximamente).

OCDE (2012), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State,* Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

OCDE (2010), *Making Reform Happen, Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.

Anexo A

La gestión estratégica de recursos humanos en Colombia

Introducción

Las reformas dirigidas al establecimiento de un sistema moderno y dinámico de gestión de recursos humanos (GRH), son esenciales para dotar al sector público de los medios necesarios para fomentar el desarrollo económico y social. La integración efectiva de la gestión de los recursos humanos en toda reforma global de gobernanza pública, es primordial para asegurar que la GRH del sector público posibilite el desarrollo de las políticas estratégicas del gobierno. Esta situación incrementará la confianza en las instituciones públicas, considerándose más productivas, bien administradas y que actúan en beneficio de los ciudadanos y del país.

Referente a la GRH en Colombia, en este Informe se abordan cuatro áreas esenciales, convirtiéndose así la GRH en una herramienta estratégica para la buena gobernanza:

- Planeación y gestión estratégica de la fuerza laboral;
- Fortalecimiento de la capacidad para reclutar y retener talento, y mejorar las habilidades y competencias;
- Potenciación de la orientación al desempeño y desarrollo de liderazgo;
- Fortalecimiento de la reforma a la gestión de recursos humanos.

Las reformas en estas áreas ayudarán al gobierno de Colombia en sus esfuerzos dirigidos a crear un servicio civil más eficiente y efectivo, con visión a futuro y con una perspectiva estratégica, integrado por una fuerza de trabajo formada, seleccionada por méritos y adecuadamente recompensada y motivada, que cuente con un marco de gestión por desempeño claro, riguroso y efectivo, y que tenga capacidad de ofrecer mejores resultados de servicio público para el país y sus ciudadanos.

Planeación y gestión estratégica de los recursos humanos

La experiencia de países de la OCDE muestra que la planeación y gestión estratégica de la fuerza laboral son esenciales para que los gobiernos puedan garantizar, que la fuerza laboral del sector público es capaz de satisfacer las necesidades cambiantes de las organizaciones del gobierno, de una manera eficiente desde la perspectiva del coste. Los gobiernos necesitan tener la capacidad de controlar el tamaño, y el coste de sus recursos humanos. Adicionalmente, necesitan gestionar dichos recursos humanos de forma más estratégica, para que las organizaciones puedan alcanzar sus objetivos, y se cumplan las metas del conjunto del gobierno. Esto requiere de una correcta definición de las competencias de la fuerza laboral y dotarlos de la flexibilidad necesaria, para el cumplimiento de los requerimientos.

En la planeación y gestión de los recursos humanos hay que tener en cuenta:

- La capacidad de analizar las cifras, costes y competencias de los empleados (la política de remuneración y la gestión de pagos también son herramientas claves para administrar el coste de la fuerza de trabajo);
- Alinear la planificación de los recursos humanos con la política estratégica de cada organización;
- Flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo;
- Una perspectiva del conjunto del gobierno sobre las asignaciones entre sectores, y sobre el tamaño y coste global de la fuerza laboral; y
- Rendición de cuentas de los gerentes para la planeación de los recursos humanos.

Cifras y organización del empleo público en Colombia

El Gobierno de Colombia emplea aproximadamente 1.16 millones de servidores públicos en el nivel nacional y los niveles regionales en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del gobierno, y en sus entidades autónomas.[1] Estas cifras incluyen maestros, personal de la policía y militar, personas de los servicios de salud. El poder ejecutivo está organizada en agencias centralizadas y descentralizadas (ver Capítulo 2). El gobierno nacional está compuesto por la oficina del Presidente de la República, los ministerios (de los cuales hay 16) y departamentos administrativos. Las gobernaciones (32) y municipios (1,102), superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado conforman el poder ejecutivo en el nivel regional. Hay 211 entidades en el nivel central y 5,979 en el nivel regional.[2] En mayo de 2013, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)[3] de Colombia informó haber contratado 64,000 empleados provisionales adicionales para responder a necesidades temporales, incrementando así las capacidades en las entidades nacionales. La Tabla A.1 muestra la composición del empleo en el servicio público.

Tabla A.1. **Composición del empleo del servicio público en Colombia (2012)**

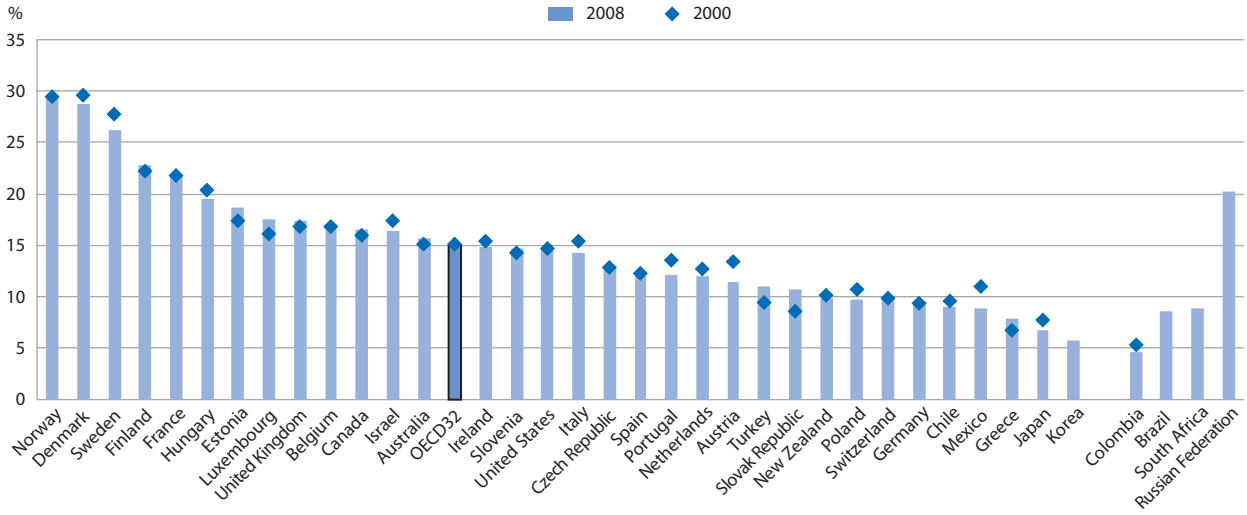
Sectores y entidades	Total	Porcentaje
Total de personal en la administración pública	1 164 696	100
1) Personal en la administración central	670 161	57.5
Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, empresas del estado u otras entidades administrativas	147 253	12.6
Militares uniformados y personal militar	440 007	37.8
Empleados en el poder legislativo	835	0.1
Poder judicial	48 081	4.1
Entidades autónomas	33 885	2.9
2) Personal en la administración regional	494 635	42.5
Maestros(as) y personal educativo	338 733	29.1
Personal de salud[a]	52 054	4.5
Otros empleados en el nivel regional	103 038	8.9

Nota: a. Según reporte del DAFP en mayo de 2013, esta cifra solo incluye personal de base que trabaja en hospitales, sin tener en cuenta servicios de personal contratados externamente.

Fuente: Datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Colombia.

Tomando como base los datos de comparación internacional mostrados en la Figura A.1, Colombia parece tener un empleo público reducido. El empleo total del gobierno (empleo en el gobierno en general y en corporaciones públicas) representaba el 4.7% de la fuerza laboral en 2008. De acuerdo con estos datos, el empleo del gobierno en Colombia es extremadamente bajo, comparado con el promedio de la OCDE de 15% y muy inferior al de otros países latinoamericanos como Brasil, Chile y México.

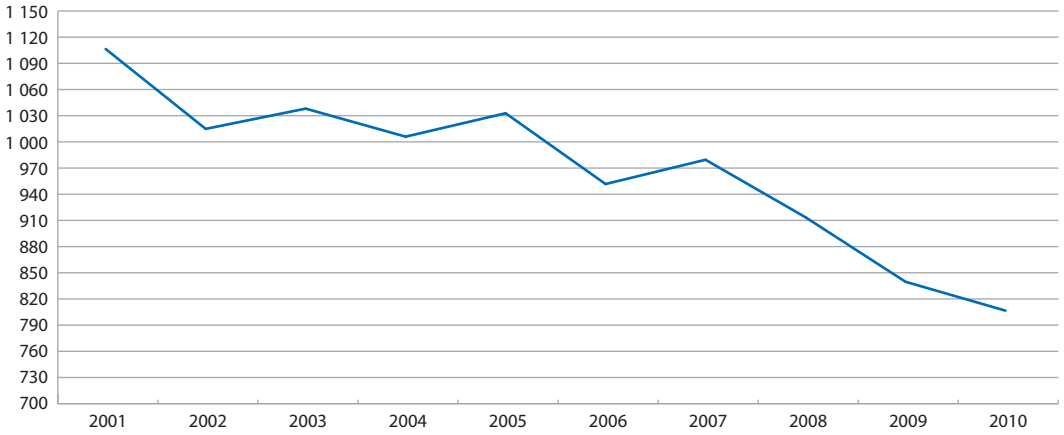
Figura A.1. **Empleo en el gobierno en general como porcentaje de la fuerza laboral, 2000 y 2008**



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos LABORSTA. Los datos de Turquía son del Ministerio de Hacienda y del Instituto Estadístico Turco. Los datos de Japón sobre empleo son del Censo de Establecimientos y Empresas. Los datos de Corea del Sur fueron suministrados por funcionarios del gobierno.

Se considera que existen varias explicaciones para el reducido tamaño de los recursos humanos del gobierno. Las continuas presiones fiscales han conducido a congelar las nóminas en el año 2000. En aplicación de la legislación dictada en 2000, los costes de personal en términos reales no pueden crecer. Como se ilustra en la Figura A.2, el empleo cayó aproximadamente un 20% entre 2001 y 2010. A pesar de que la restricción de personal fue eliminada en 2011 permitiendo la contratación durante dos años, para posibilitar la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14, tuvo un impacto reducido sobre el empleo. Otro factor a considerar puede ser que entre 1999 y 2004 no existieron procesos selectivos para los funcionarios de carrera, debido a una sentencia de la Corte Constitucional sobre la legalidad de los procesos de selección. Aunque el reclutamiento se reanudó en 2005, todavía existe una gran cantidad de cargos vacantes, y adicionalmente las restricciones presupuestarias siguen todavía vigentes. A medida que las exigencias sobre el estado continuaron creciendo durante este período, las necesidades de fuerza laboral fueron satisfechas mediante la contratación de un número significativo de personal al margen de la nómina. Por tanto, el número real de empleados en el sector público está subestimado, dado que no es posible obtener una cifra exacta de la cantidad de personal al margen de la nómina. Otro motivo probable para el reducido tamaño del empleo público, es que en el sector de la salud es reducido, según estándares comparativos, dado que la mayoría de los trabajadores de los servicios de salud son contratistas privados.[4]

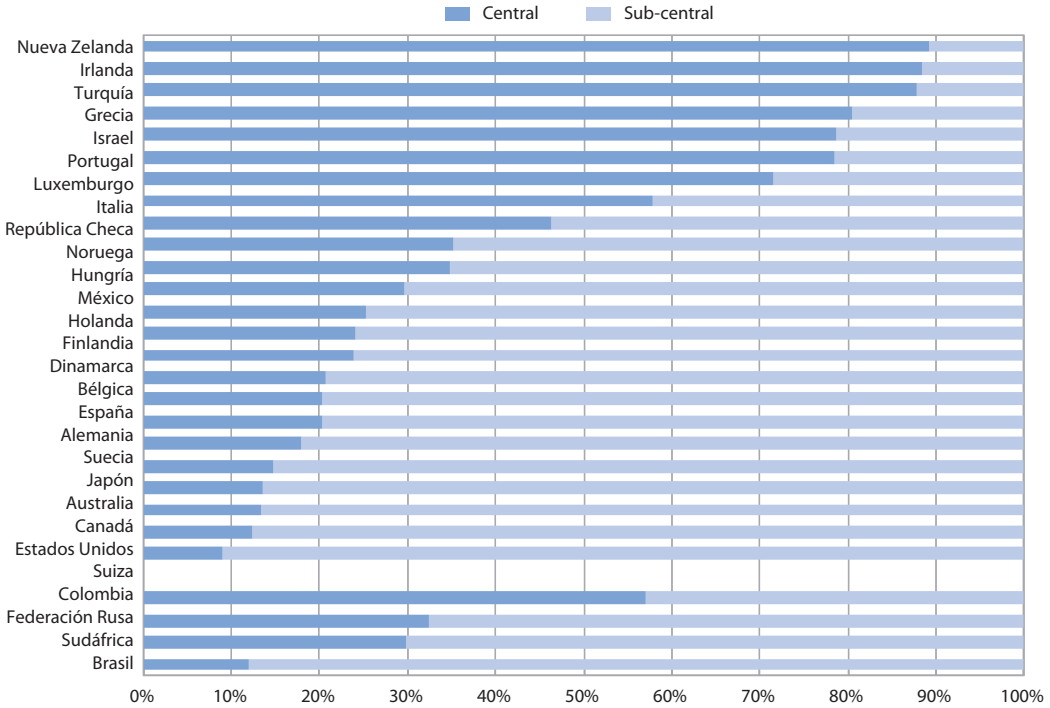
Figura A.2. **Variación en el nivel del empleo total en el sector público colombiano**



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos LABORSTA.

La proporción de empleados del gobierno en el nivel subnacional es un indicador del grado de descentralización de la administración pública de Colombia; es decir, la delegación de responsabilidades a los gobiernos regionales y locales (ver Capítulo 4). La mayoría de los países miembros de la OCDE tienen más empleados en el nivel subnacional de gobierno que en el nivel central (Figura A.3). En Colombia, el 43% del total de la fuerza laboral pública está ubicada en los gobiernos regionales y municipales, donde los maestros representan la mayor parte de este empleo (Tabla A.1). El servicio de atención de la salud se presta en los niveles departamental / regional y municipal; sin embargo, como se puso de manifiesto anteriormente, la mayoría del empleo del sector salud está organizado actualmente a través de esquemas de contratación, y por lo tanto no está incluido en las cifras de empleo público.

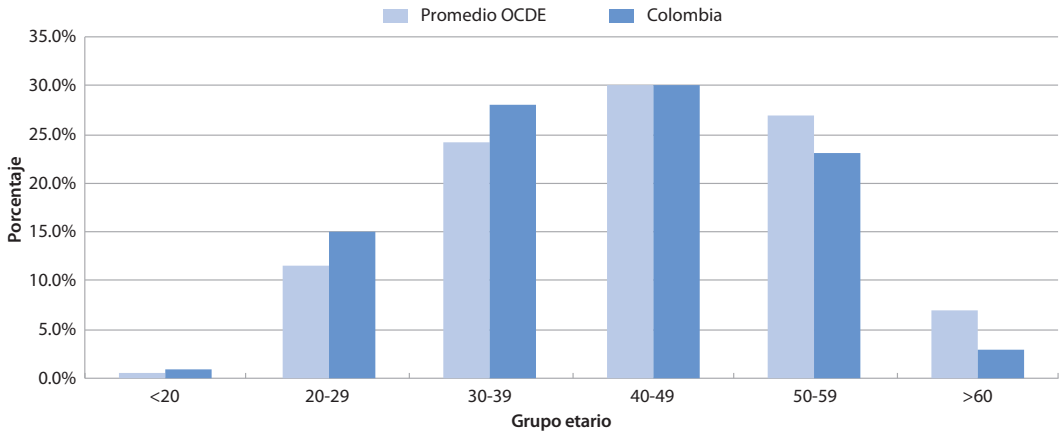
Figura A.3. **Distribución del empleo general entre los niveles central y subcentral del gobierno, 2008**



Fuente: OCDE (2011c), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París. Datos de Colombia suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

En Colombia el empleo público es relativamente joven, tan solo en 2012 el 26% fue mayor de 50 años (Figura A.4).[5] Colombia, por lo tanto, no tiene que afrontar el reto de un empleo público envejecido, situación dada en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, hay algunas unidades del sector público en Colombia donde el problema del envejecimiento es patente. Por ejemplo, en el Ministerio de Defensa, una tercera parte del personal está programado para jubilarse para 2015 y el ministerio está utilizando esta situación para incrementar el nivel de cualificación de su personal y así reestructurar los recursos humanos.[6] Este es un buen ejemplo de planeación estratégica del empleo público.

Figura A.4. **Comparación de la estructura etaria del servicio público en países de la OCDE y Colombia**

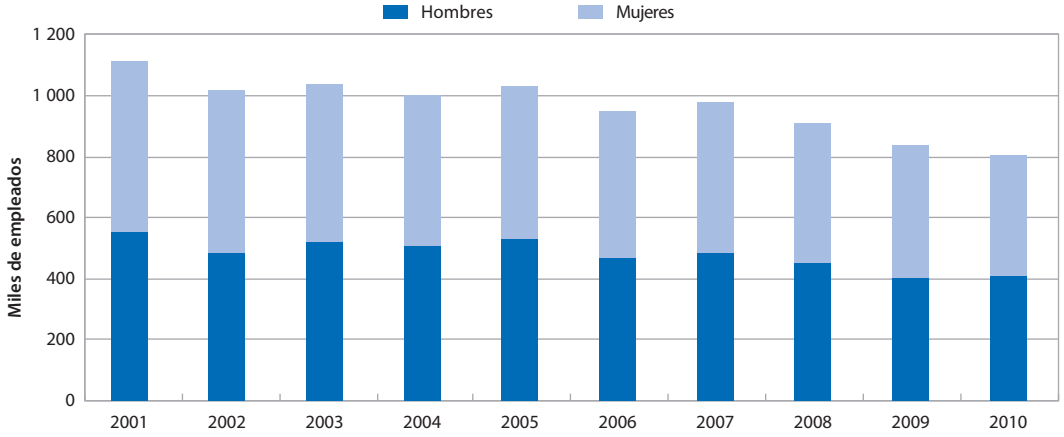


Nota: Promedio OCDE 2009. Promedio Colombia 2012.

Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París. Datos de Colombia suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

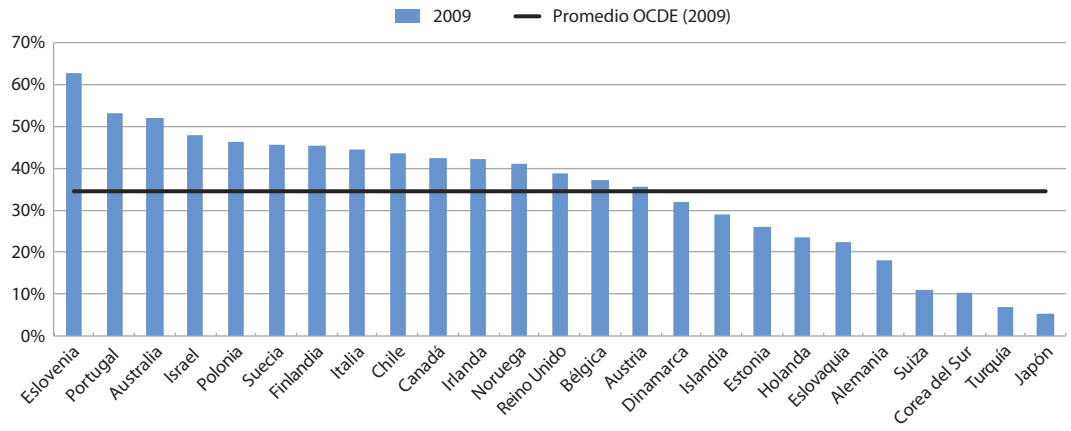
Colombia tiene un fuerte compromiso con la promoción de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el servicio público. Cada organización en sus informes mensuales de personal debe incluir el número de mujeres empleadas, existiendo cuotas fijadas legalmente. En 2010, las mujeres representaban el 50% de los empleados públicos (Figura A.5) y existe una obligación legal en virtud de la cual el 30% de los cargos gerenciales deben ser ocupados por mujeres. Sin embargo, la OCDE durante la revisión no tuvo acceso a datos oficiales sobre el porcentaje de cargos de alta gerencia ocupados actualmente por mujeres para verificarlo. En países de la OCDE, la representación promedio femenina en la alta dirección en 2009 era del 35% (Figura A.6).

Figura A.5. **Distribución del empleo público por género en Colombia**



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos LABORSTA.

Figura A.6. **Porcentaje de altos cargos en el gobierno central ocupados por mujeres, 2009**



Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

La gestión del crecimiento, asignación y coste de la fuerza laboral del gobierno probablemente planteará desafíos significativos en los próximos años, para los cuales el gobierno de Colombia necesitará prepararse. Conforme el sector público asume nuevos roles y competencias, existen presiones para dar fomentar la reestructuración del empleo público a fin de dar cobertura a las nuevas prioridades, en el contexto del desarrollo económico y social. Un paso esencial para afrontar este desafío será tener mejores datos sobre las tendencias y costes de remuneración del empleo público, a fin de sustentar la toma de decisiones de recursos humanos. Los datos sólidos son también un medio clave para la rendición de cuentas de las gerencias de cada organización, en lo referente a la planeación y la gestión de la fuerza de trabajo. Colombia carece actualmente de las herramientas de planeación y de presupuesto de fuerza de trabajo, para lograr sus metas relacionadas con la eficiencia y los costes de personal, tanto dentro de la mayoría de las organizaciones individuales como en una perspectiva del conjunto del gobierno.

El gobierno de Colombia lanzó el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público– SIGEP. Este sistema, más allá de compilar la información de los servidores públicos, se convierte en una herramienta para mejorar la planeación, el desarrollo y la gestión del servicio público. El SIGEP tiene tres subsistemas; organización institucional, recursos humanos y servicio al cliente (definidos en el Decreto 2842 de 2010). El sistema está en la etapa de información en diferentes niveles del gobierno, en cumplimiento de su plan de despliegue. En este sentido, el sistema tiene información que podría ser útil para apoyar la gestión y la planeación de la fuerza de trabajo. El sitio web del SIGEP (www.sigep.gov.co) tiene una sección que permite generar reportes de información cuantitativa sobre instituciones públicas nacionales, su distribución orgánica, ramas de gobierno, estatus legal, sector administrativo, niveles jerárquicos y planta de personal.

A pesar de que desde el año 2000, el gobierno de Colombia ha ejercido un control estricto sobre el crecimiento de los costes de personal, se podría lograr un mayor control reduciendo la dependencia en personal no incluido en la nómina y en contratistas. Las herramientas usadas en diversos países de la OCDE para garantizar el uso apropiado del personal no incluido en la nómina, incluyen un mejor informe de las cifras de personal (incluyendo personal por fuera de la nómina), marcos para que los jefes de las organizaciones del gobierno rindan cuentas por la planeación de la fuerza de trabajo (incluida su decisión sobre el uso de personal temporal y de contratistas), y, en un entorno fiscal apretado, restricciones a la contratación de personal no incluido en la nómina. Las prácticas en varios países de la OCDE que realizan evaluaciones y

análisis a nivel del conjunto del gobierno sobre la fuerza de trabajo gubernamental pueden ser de interés para Colombia. Como se muestra en los ejemplos del Recuadro A.1, esto permite a los gobiernos hacer seguimiento a las cifras globales de empleados y a tener una posición que les permita evaluar el impacto sobre el mercado laboral ampliado, así como promover un diálogo estratégico sobre GRH entre los niveles de gobierno.

Recuadro A.1. **Prácticas de gestión de la información de la fuerza de trabajo en Bélgica, Canadá, el Reino Unido y Brasil**

En 2004, **Bélgica** implementó el Proyecto SEPP, como metodología estándar para contar el número de servidores civiles en cada uno de los servicios públicos federales. Este tiene en cuenta el personal remunerado de un servicio, incluido el personal de gerencia, estatutario y contractual. La metodología incluye estrictos parámetros de tiempo para contar el personal, con el fin de evitar el problema del flujo constante de la fuerza de trabajo debido a los flujos de ingreso y salida del empleo. El SEPP da un estimativo de los costes de un empleado tomando como base el más reciente salario real pagado, un estimativo del coste promedio del personal existente y una definición estandarizada de los costes generales. El SEPP se usa anualmente en el proceso de planeación de la fuerza laboral, y mensualmente para hacer seguimiento al progreso del plan de personal. El gobierno usa el SEPP con carácter anual para analizar el nivel de riesgo de todos los servicios en su proceso de planeación de personal, y para evitar la quiebra (control *ex ante*) que se publica en la Evaluación del Plan de Personal; y cada cuatro meses para analizar la evolución en el número de servidores públicos.

Canadá tiene un Tablero de Control de la Gestión del Servicio Público (‘*Public Service Management* (PSM) *Dashboard*’) que recopila datos de diferentes sistemas, tales como el sistema central de nómina, sistemas de datos y sistemas de reclutamiento de departamentos específicos, etc. El Tablero de Control PSM es un conjunto de herramientas de información y transferencia de conocimientos en línea, desarrolladas para suplir las necesidades de monitoreo de desempeño y de informes de las agencias centrales, así como para sustentar la toma de decisiones por parte de los subjefes y funcionarios de los departamentos de RR.HH. Contiene más de 250 mediciones de desempeño accesibles a más de 1,700 usuarios de todo el servicio público. El Tablero de Control PSM eventualmente incorporará medidas de desempeño, kits de herramientas, hipervínculos y funcionalidades adicionales, para habilitar un servicio público de alto desempeño.

El **Reino Unido** publica los Resúmenes Trimestrales de Datos del Plan de Negocios (*Business Plan Quarterly Data Summaries*-QDS) diseñados para dar una instantánea trimestral sobre cómo está gastando su presupuesto cada departamento, los resultados que ha logrado y cómo está desplegando su fuerza de trabajo. Su propósito primordial es poner una mayor cantidad de información de gestión en poder del gobierno, en ese momento a disposición de miembros del público de manera periódica, y en un formato de fácil lectura. El gobierno del Reino Unido pretende incluir una versión anual de esta información, para ser presentada de manera formal en el Parlamento en un Informe Anual y de Cuentas. La plantilla de los QDS es igual para todos los departamentos, a pesar de que muchos de los indicadores individuales son específicos para cada departamento (especialmente los indicadores de insumos e impacto), Además, hay información de gestión mensual sobre las cifras de personal, y los costes del pago de cuentas en la Oficina del Gabinete y los datos de pagos no consolidados relacionados con desempeño para la Oficina del Gabinete.

El Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión de **Brasil** publica mensualmente un Boletín Estadístico de Personal (*Boletim Estatístico de Pessoal*). Este contiene datos sobre gastos de personal, distribución del personal por organización y entidad de la administración federal, número de servidores públicos y su distribución basada en el nivel de remuneración, así como información sobre los perfiles de los cargos contenidos en la estructura.

Fuente: Huerta Melchor, O. (2013), *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en.

Debido a las permanentes presiones presupuestarias y de la reestructuración del servicio civil para satisfacer necesidades cambiantes, será necesario ampliar la gama de instrumentos empleados para ajustar el personal. Hasta la fecha el enfoque adoptado ha sido el de restringir el acceso al empleo público, creando esta situación fuertes presiones. Los países de la OCDE tienen una amplia experiencia adquirida en tiempos de recesión, referente a la gestión del empleo público; esta experiencia muestra que es preferible usar una combinación de instrumentos de GRH, como se describe en el Recuadro A.2. Conforme las autoridades colombianas puedan desarrollar instrumentos esenciales de GRH, tales como la planeación de recursos humanos, mejorar los procedimientos de selección de personal, el uso de estrategias para incrementar la formación técnica del personal y mecanismos de reasignación de efectivos, estarán en mejor posición para la gestión de sus recursos humanos, cumpliendo adecuadamente el marco fiscal.

Recuadro A.2. **Restructuración de la fuerza laboral del gobierno: lecciones de países de la OCDE**

La implicación sobre la fuerza de trabajo de cualquier reforma o innovación del servicio civil, necesitan ser contempladas y requieren de planeación previa desde su inicio, tanto en términos de cualquier reducción o reubicación anticipada de personal, como en términos de administrar el cambio para minimizar perturbaciones, proteger la capacidad y continuidad del servicio, y evitar, en la medida de lo posible, agotar la confianza o erosionar la moral.

Las medidas de reducción y reasignación de fuerza de trabajo no deben ser independientes, sino que deben ser parte de reformas más amplias. Parece haber un ámbito para hacer un mejor uso de una combinación de instrumentos para gestionar la fuerza laboral, particularmente a través de una mejor integración de instrumentos de GRH —tales como la planeación de la fuerza de trabajo, estrategias de habilidades y rediseño del trabajo— con instrumentos de presupuesto, tales como recortes automáticos por productividad, gestión del desempeño y revisiones de programas / gastos.

La combinación de instrumentos puede ayudar a reducir las desventajas asociadas con cada instrumento por sí solo. Por ejemplo, las revisiones de gastos pueden ayudar a identificar y definir recortes, los instrumentos que impulsan la mejora continua de la productividad pueden reducir la necesidad de recurrir a recortes ad hoc, la inversión en renovación de habilidades y el apoyo para la reubicación de personal pueden ayudar a preservar capacidades y mantener la confianza y la moral de los empleados.

Con la finalidad de ajustar el empleo público la reducción a gran escala de la plantilla de personal es la opción más problemática. Las evaluaciones realizadas destacan diversos efectos negativos sobre la capacidad técnica de los recursos humanos, así como sobre la confianza y la moral, y cuestionan la sostenibilidad a largo plazo de las reducciones de personal llevadas a cabo de esta forma. Los ciudadanos también pueden perder confianza, si la reducción de personal no garantiza la continuidad de la prestación de los servicios públicos. Si los gobiernos consideran que no tienen otra opción más que embarcarse en tales programas, deben ser conscientes de estos riesgos, y adoptar pasos para minimizar los efectos adversos. La experiencia sugiere que una atención específica de la gestión de los recursos humanos (para el personal restante así como para el saliente) y del uso de la planeación estratégica de la fuerza de trabajo para evaluar los requerimientos anticipadamente a la implementación de recortes, son elementos esenciales en este frente. Un enfoque diferenciado hacia la reducción de personal parece ser preferible a los recortes de carácter general.

La congelación de la oferta de empleo público es probablemente la opción más perjudicial para la reducción de personal, debido a que es indiscriminada y limita la capacidad de las organizaciones para reestructurarse y adquirir nuevas habilidades. Adicionalmente, dado que tienden a prolongarse en el tiempo, tienen un impacto negativo sobre la moral del personal, y sobre la capacidad para la prestación de los servicios.

Recuadro A.2. **Restructuración de la fuerza laboral del gobierno: lecciones de países de la OCDE** *(continuación)*

Los esquemas de reubicación en el contexto de reducciones de personal pueden ayudar a retener habilidades y experiencia, y contribuirá además a gestionar los aspectos de relaciones industriales de la reducción de la planta de personal. Adicionalmente es necesario emprender nuevas acciones para promocionar la reasignación de efectivos y la movilidad, apoyando la reestructuración de los servicios y el uso óptimo de las habilidades.

Fuente: OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.

Entre los mayores retos que afronta Colombia se incluye la necesidad de garantizar que la ampliación del empleo público genere una mejor provisión de bienes y servicios públicos, y evitar la situación de que el empleo público absorba un elevado porcentaje de la fuerza de trabajo formada, que es relativamente pequeña, distorsionando así el mercado laboral en el sector privado de la economía. Esto hace esencial que el gobierno desarrolle herramientas de presupuesto, de planeación del empleo público y de gestión por desempeño, para permitir impulsar metas sobre empleo público y así como el incremento de su productividad.

Efectividad de los esquemas de empleo para la planeación y gestión de la fuerza de trabajo

La gestión del empleo público en Colombia está enmarcada por detalladas disposiciones constitucionales y legislativas. Si bien el marco legal refleja un fuerte compromiso dirigido a romper los antecedentes de clientelismo político en Colombia, mediante el establecimiento de un servicio civil profesional y basado en el mérito, esto ha dado lugar al surgimiento de rigideces no intencionadas en la gestión del personal. La Constitución contiene diez artículos sobre el servicio civil. Estas disposiciones son prescriptivas; en lugar de enmarcar valores y principios generales, en algunos aspectos, han demostrado ser una fuente de falta de flexibilidad en la gestión del servicio civil, porque por definición las disposiciones constitucionales son difíciles de cambiar. Por ejemplo, existe un requisito constitucional según el cual, todo cargo del sector público tiene sus deberes determinados por ley o regulación. Adicionalmente, ha dado lugar a un sistema de manuales muy detallados sobre descripción de los cargos; esta situación dificulta la reasignación del personal. Estos manuales son muy rígidos especificando qué tipo de perfil técnico puede ser nombrado para un puesto. En mayo de 2013, el DAFP informó que está en proceso de revisar el Decreto 2539 de 2005, el cual estipula todas las competencias comunes por nivel jerárquico. El DAFP también está participando en la implementación de las "Competencias Nacionales y el Documento CONPES No. 3674", el cual establece las "Directrices de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano-SFCH". Ambos trabajos servirán para el establecimiento de una nueva metodología, y la elaboración de manuales de funciones y competencias.

El sistema de gestión de recursos humanos es muy legalista, otorgando prioridad al cumplimiento de las reglas y al control del presupuesto del personal y del número de puestos. Sin embargo, el actual esquema no ofrece un marco adecuado, para que en la gestión de recursos humanos se compagine la fuerza laboral con las necesidades de las organizaciones, en lo que se refiere al número, las competencias y el desempeño de los empleados públicos. Un desafío prioritario para las autoridades colombianas será, por lo tanto, otorgar más flexibilidad y un enfoque más estratégico al marco legal del empleo público.

El empleo público está regulado por la Ley 909 sobre Carrera Administrativa, Empleo y Gerencia Pública (2004), diseñada para reforzar que el proceso selectivo del empleo público esté basado en el mérito, establecido en la Constitución de 1991. Este marco legislativo refleja el compromiso de Colombia con el establecimiento de principios y sistemas sólidos de gestión de recursos humanos, para promover que el servicio civil funcione efectivamente.

Hay cuatro tipos principales de empleados en el sector público:

- Empleados públicos
- Trabajadores oficiales empleados bajo una categoría especial de contrato, en empresas industriales y comerciales de propiedad pública
- Empleados bajo contratos de derecho privado que trabajan en compañías de propiedad mixta
- Miembros de las "corporaciones públicas", funcionarios elegidos

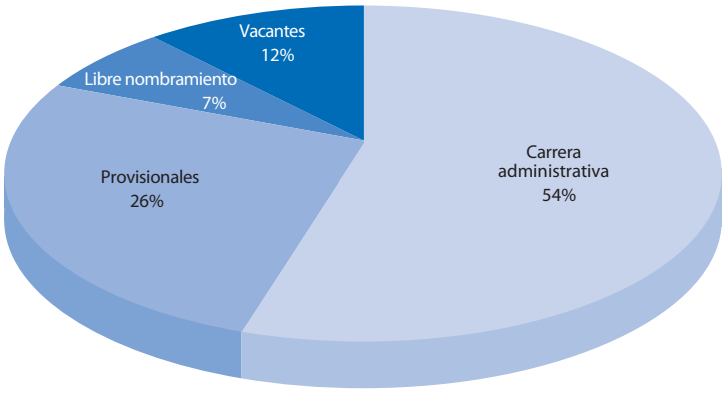
Los empleados públicos se enmarcan en las siguientes categorías:

- Cargos en la Carrera Administrativa, para los cuales el acceso al empleo público está basado en el mérito;
- Cargos que son objeto de libre nombramiento y cese (cargos de alta gerencia, asesores y otros "cargos de confianza");
- Cargos para un plazo fijo de tiempo (defensores, miembros de las corporaciones autónomas regionales, miembros de las comisiones reguladoras, Contralor y Procurador, directores de las empresas industriales y comerciales del estado, jueces, jefes de control interno del nivel territorial);
- Funcionarios ocasiónales (personal provisional en cargos de carrera, supernumerarios, empleados temporales y personal contratado a través de contratos de servicio).

En el poder Ejecutivo nacional, excluyendo el personal uniformado, aproximadamente el 10% corresponde a cargos de libre nombramiento. En el sector militar, de educación, y en el poder judicial (excepto jueces), se estima que casi todo el personal son servidores públicos de carrera.[7] El uso de diversos tipos de empleo ocasional (personal provisional, personal temporal, supernumerarios, personal contratado a través de contratos de servicio) es generalizado, debido a los problemas que afectan el sistema de reclutamiento para los cargos de carrera y a las restricciones presupuestarias para la contratación de personal permanente.

Los cargos de carrera pueden ser ocupados por personal provisional, mientras una organización está a la espera de seleccionar personal permanente. El número total de personal provisional empleado en el servicio civil está estimado en cerca de 40,000 actualmente; alrededor del 3.3% del total de personal.[8] Sin embargo, al excluir el sector militar, el de educación y la rama judicial, se estima que un 10% de los cargos de carrera están ocupados por personal provisional.[9] Debido a las prolongadas demoras en el proceso de selección, el personal provisional puede representar una proporción relativamente grande del personal total de los ministerios y otras organizaciones públicas. En algunos ministerios, el 50% o más de los cargos de carrera están ocupados por personal provisional.[10] Se observa la misma situación en los niveles subnacionales de gobierno (Figura A.7). Si bien el personal provisional puede ser empleado por largos períodos, no hay manera de regularizar los cargos del personal provisional; su empleo se da por terminado cuando el cargo es ocupado por un servidor público de carrera.

Figura A.7. **Empleo público del Distrito (empleados públicos) en Colombia, 2012**



Fuente: Información suministrada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil de la ciudad de Bogotá.

El personal temporal empleado bajo contratos a corto plazo supuestamente debe ser usado para satisfacer necesidades de corto plazo, con contratos limitados a un año, pero no se consideran empleados públicos.[11] Sin embargo, parece que se hace un uso generalizado de personal de corto plazo para desempeñar trabajos de base, porque las organizaciones no tienen cargos suficientes para contratar personal permanente, o para traer personas con mejores cualificaciones. Frecuentemente, los contratos son renovados de manera que el personal de corto plazo, en la práctica, puede trabajar para una organización por un período prolongado.

En el sector de la salud, el cual está descentralizado en gran parte en los departamentos y municipios, muchos trabajos son subcontratados. Los profesionales de la salud han constituido cooperativas a través de las cuales, contratan sus servicios con instituciones públicas prestadoras de servicios de salud. Esto es considerado por el gobierno de Colombia como un gran obstáculo para la prestación de los servicios de salud de manera eficiente y efectiva. Actualmente, el gobierno está buscando regular el empleo en el sector de la salud, mediante la introducción de disposiciones sobre empleo directo.

Los esquemas de empleo ocasional y contractual proveen de la flexibilidad necesaria para que las organizaciones satisfagan demandas de recursos de corto plazo, para proporcionar habilidades especializadas donde hay carencia de capacidades técnicas, o para contratar externamente ciertas funciones no básicas. Sin embargo, el recurrir a personal ocasional y por contrato para desempeñar trabajos centrales menoscaba el principio de un servicio civil profesional basado en méritos, y genera inestabilidad en el sistema de empleo tanto para los empleadores como para los empleados. Más aún, conlleva al riesgo de crear tensiones entre el personal ocasional, que es considerado esencial por los gerentes para el funcionamiento de las organizaciones, pero que goza de pocos derechos laborales. Está vigente un sistema de empleo de dos escalas en el servicio civil de Colombia, con cifras importantes de personal ocasional, contratado con carácter discrecional por los gerentes, que trabajan junto a los servidores públicos permanentes, haciendo a menudo el mismo trabajo y empleados frecuentemente por períodos considerables, pero sin la seguridad en el empleo ni el acceso a los términos y condiciones de empleo, que gozan los servidores públicos de carrera.

Varios factores han dado lugar a esta situación. Si bien la restricción presupuestaria para nuevas contrataciones es ciertamente una causa, varios rasgos del sistema de gestión de recursos humanos también están implicados:

- Primero, aunque se ha hecho una reestructuración significativa del servicio civil, no se cuenta con las herramientas de presupuesto y de planeación de la fuerza laboral,

que permitirían ajustar la plantilla de personal rápida o fácilmente a las necesidades cambiantes de la organización;

- Segundo, el proceso de reclutamiento puede durar varios años, y no necesariamente conduce a la selección de personal, cuyas competencias se corresponden adecuadamente con los requerimientos de las organizaciones empleadoras;
- Tercero, las organizaciones están obligadas legalmente a reclutar con base en descripciones detalladas y rígidas de las funciones individuales de cada cargo, como se anotó arriba. La revisión de las descripciones de los cargos es compleja y demanda mucho tiempo. Esto hace que el proceso de reclutamiento sea oneroso e inflexible, y pueda dificultar el reclutamiento de personal con competencias adecuadas;
- Cuarto, los gerentes tienden a contratar personal ocasional, debido a la dificultad permanente de reclutar, reasignar o despedir personal y porque parecen tener pocas formas efectivas para gestionar permanentemente el desempeño del personal.

El actual marco de empleo crea un incentivo para que los gerentes contraten personal ocasional, para evadir la rigidez del sistema de empleo y reclutamiento del servicio civil y las restricciones presupuestarias. Por otra parte, los gerentes tienen poca flexibilidad para la contratación y el despido de servidores públicos de carrera o para reubicar personal en línea con los requerimientos operacionales. Ocupar cargos en un plazo razonable con personal que cuente con las competencias idóneas, fue citado por los gerentes como su mayor desafío. No es inusual que las organizaciones tengan un alto número de cargos vacantes.

Actualmente no existe movilidad, ya que los empleados públicos son nombrados para un puesto concreto y deben someterse a exámenes competitivos públicos en el momento en que pretendan cambiar de cargo. Esta situación implica que las nuevas necesidades de personal son cubiertas, en la mayoría de los casos, creando nuevas vacantes que se ocupan mediante procesos de selección, en lugar de reasignar personal existente. El sistema de manuales descriptivos que establecen los requisitos para cada cargo es un impedimento para la movilidad interna entre cargos.

Hay fuertes protecciones para el empleo permanente y es muy difícil despedir personal. Las redundancias no parecen ser una opción cuando se producen reorganizaciones, incluso si el personal existente supera los requerimientos. En teoría, la Constitución establece que los empleados públicos pueden ser despedidos por bajo desempeño; sin embargo, en ausencia de un sistema efectivo de gestión por desempeño, parece imposible despedir personal excepto por conducta grave indebida.

Colombia podría centrarse en racionalizar sus políticas y procesos de selección, reasignación de efectivos y movilidad

Tomando como punto de partida el principio del mérito amparado por la Constitución, el objetivo debe ser estabilizar el sistema de empleo, de manera que el gobierno pueda lograr su desafío de seleccionar a los empleados públicos de carrera en base al mérito. El uso de personal temporal y por contrato para suplir demandas de recursos de corto plazo o cíclicas (por ejemplo, efectos estacionales), o para incorporar habilidades especializadas donde hay carencias de capacidades es totalmente legítimo. Sin embargo, el uso de dichas categorías de personal para realizar trabajos permanentes, en lugar de procesos normales de empleo debe restringirse. Será necesario realizar lo anterior por fases, en coordinación con mejoras en los procesos de selección de personal, de manera que las organizaciones continúen funcionando efectivamente mientras se realizan los ajustes oportunos de personal. El gobierno de Colombia también podría adoptar medidas para reducir la dependencia en contratistas, como es el caso del servicio de salud.

El uso de personal provisional para ocupar cargos permanentes debe ser reducido por fases, a medida que se mejora el sistema de selección de personal, y se deben adoptar medidas para evitar el aumento de personal provisional. La situación del personal provisional existente tendrá que ser abordado de una manera pragmática, atendiendo intereses diversos, y evitando la pérdida de habilidades técnicas valiosas para la función pública. Se debe contemplar la posibilidad de regularizar la situación de empleo de este personal. Hay varias maneras posibles de lograrlo. Una mejor alineación de los criterios y procedimientos de selección de personal con las necesidades de las organizaciones contratantes, otorgándole una mayor ponderación al mérito, podría muy probablemente dar lugar a que el personal provisional pueda competir exitosamente por cargos que ya están ocupando. Otra opción es que Colombia puede observar el ejemplo de México (ver Recuadro A.3), donde se pone de manifiesto que los empleados existentes sean nombrados a través de un proceso formal de certificación de sus habilidades y cualificaciones. Colombia podría por lo tanto contemplar usar la certificación de competencias y habilidades para dar al personal temporal existente, más instrumentos para participar en el proceso de selección como está definido en la Constitución.

Recuadro A.3. **Certificación en el servicio de carrera profesional: México**

En 2003, el gobierno federal mexicano adoptó el Servicio Profesional de Carrera, SPC, que cubre la mayor parte de los cargos profesionales y de mandos medios en más de 70 instituciones de la administración pública federal. Se les exigió a los empleados existentes que ocupaban estos cargos, que mejoraran sus capacidades y demostraran sus habilidades a través de un proceso de certificación realizado por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL). Se les dio un período de tres años a los empleados públicos para pasar el proceso de certificación y poder ser considerados como parte del SPC.

Fuente: OCDE (2011), *Towards more effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

Para afrontar los desafíos relacionados con el personal ocasional, un paso esencial será reorganizar el sistema de reclutamiento. Este debe tener la capacidad de suministrar a las organizaciones públicas el personal adecuado con las habilidades correctas y en el momento indicado, para que estas no tengan que acudir a contratar tanto personal ocasional. La situación también se mejoraría creando la posibilidad de movilidad y reasignación del personal dentro y entre organizaciones, de manera que la contratación nueva no sea la única forma de ocupar vacantes. El principal impedimento para abordar esta cuestión parece ser el sistema de descripción de los cargos y el requisito de ocupar todas las vacantes a través de un proceso competitivo de selección. Remplazar los actuales manuales descriptivos con perfiles de cargos basados en competencias y desarrollar perfiles genéricos, daría a las organizaciones un marco más adecuado para alinear los criterios de selección del personal con las competencias necesarias, y facilitaría la movilidad de personal en todos los ámbitos del gobierno.

También se debe contemplar introducir disposiciones de reubicación como una herramienta de gestión de la fuerza de trabajo. Los países de la OCDE están usando cada vez más dichas disposiciones para facilitar la reestructuración de los servicios públicos, dado que posibilitan la reasignación de personal excedente en cargos vacantes, siempre y cuando estén calificados para desempeñar el trabajo (OCDE, 2011). La re-capacitación formación técnica es un apoyo esencial para facilitar la reasignación de efectivos y en varios países, dicha reasignación se gestiona a través de un "banco" o registro de reubicación.

Planeación estratégica de los recursos humanos

Como se puso de manifiesto en un reciente informe de la OCDE (OCDE, 2012a), la planeación estratégica de la fuerza laboral es un proceso dinámico, que garantiza que una organización tenga las personas adecuadas con las habilidades requeridas en el lugar indicado y en el momento correcto, permitiendo alcanzar los objetivos de la organización a corto y a largo plazo. Una planeación consistente de los recursos humanos identifica los puestos de trabajo esenciales para la misión y las competencias prioritarias para satisfacer las metas de la organización, detectando simultáneamente las brechas de competencias o especificaciones técnicas.

La encuesta 2010 de la OCDE sobre gestión estratégica de recursos humanos encontró, que de los treinta y seis países miembros que suministraron información sobre planeación estratégica de la fuerza laboral, todos menos cuatro tienen planeación a futuro para garantizar que el gobierno cuenta con una fuerza de trabajo adecuada para prestar los servicios. El enfoque más común es dejar el diseño del marco de planeación de la fuerza laboral a discreción de las diferentes organizaciones, si bien varios países tienen un proceso formalizado y regular del conjunto del gobierno en funcionamiento para la planeación de la fuerza laboral.[12]

La experiencia de los países de la OCDE muestra que el desarrollo de una planeación estratégica de la fuerza laboral demanda tiempo; generalmente es mejor seguir un enfoque incremental en su implementación, en lugar de introducir métodos demasiado sofisticados en un sistema, que puede no contar con la capacidad para integrarlos y usarlos de manera significativa (OCDE, 2012a). La efectividad de la planeación de la fuerza laboral en países de la OCDE ha sido reforzada de la siguiente manera:

- Vinculándola con la planeación estratégica de las organizaciones, incluida la pronosticación y planeación de negocios; elaboración de presupuestos; mecanismos de rendición de cuentas y de informes para los gerentes; y GRH estratégica.
- Convirtiéndola en parte integral del marco de gestión por desempeño de las organizaciones.
- Aumentando el uso de la gestión de competencias y desarrollando estrategias para abordar las brechas de competencias (OCDE, 2011).

A pesar de que Colombia está creando una base de datos central del empleo público y está implementando una contabilidad sólida para las cifras y costes del mismo, las herramientas para apoyar la planeación estratégica del empleo público todavía no han sido suficientemente desarrolladas. El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, los dos más grandes empleadores del gobierno de Colombia, han desarrollado sus propios métodos; esto representa por lo tanto, un paso importante para el establecimiento de la planeación estratégica de la fuerza laboral para el servicio público como un todo:

- En el Ministerio de Defensa hay un plan estratégico de fuerza laboral plurianual para los militares y la policía, así como un plan anual. Esto le ha permitido al Ministerio adaptar su mezcla de personal a lo largo del tiempo para satisfacer las necesidades cambiantes.
- En el Ministerio de Educación, la planeación de los recursos humanos tiene en cuenta las tendencias demográficas y los ratios maestro-estudiantes.
- En ambos ministerios, hay más flexibilidad para gestionar la plantilla de personal que en el servicio público colombiano en general, debido a la existencia de sistemas especiales de carrera y de sistemas más efectivos de gestión por desempeño.

Aparte de estos dos ministerios, la planeación de la fuerza laboral no parece ir más allá de la indicación por parte de las organizaciones sobre sus futuras necesidades de contratación a medida que surgen nuevas prioridades, a las cuales reaccionan las agencias centrales pertinentes:

- El sistema, como está organizado actualmente, se centra en gran medida en controlar los insumos de personal de cada organización individual. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es el responsable de determinar las cifras y los perfiles de personal de cada organización, con base en una fórmula de carga de trabajo determinada por el Departamento Nacional de Planeación. El presupuesto de personal de cada organización es determinado por el Ministerio de Hacienda, basado primordialmente en consideraciones de asequibilidad, y tiende a reflejar asignaciones presupuestarias históricas en lugar de procesos de presupuesto prospectivos y basados en resultados, creando por lo tanto rigidez gerencial. La creación de nuevos cargos requiere de un decreto presidencial.
- El diálogo entre organizaciones individuales y el DAFP o el Ministerio de Hacienda se focaliza en solicitudes de cargos adicionales en función de nuevas actividades, en lugar de en análisis estratégicos dirigidos a compaginar las plantillas de personal con las responsabilidades y metas de desempeño de la organización. No hay mayores indicaciones que sugieran, que las organizaciones tienen una visión estratégica global de su empleo público o de posibles estrategias, para aumentar la eficiencia y generar ahorros en los números y costes de personal. Las organizaciones tampoco tienen las herramientas para la gestión de competencias mediante el análisis y la planeación de sus necesidades de competencias, en función de las prioridades y metas de sus organizaciones. En general, las organizaciones tienen una flexibilidad muy limitada para gestionar sus cifras y estructuras de personal (diferente a la contratación de personal ocasional) en comparación con los países de la OCDE.

Si bien unos estrictos controles *ex ante* del número de cargos y del presupuesto de personal cumplen con su propósito de controlar costes, estos tienden a inhibir la planeación de la fuerza laboral, y circunscriben el papel de la gerencia y de la GRH a la administración de personal. Dado que cada organización implementa a nivel individual controles de nivel micro, es necesario emprender un análisis estratégico del empleo público del conjunto del gobierno teniendo en cuenta cantidades, costes y asignación de los recursos humanos en todo el servicio público. Como resultado de ello, no hay oportunidades para hacer elecciones y compensaciones estratégicas relacionadas con la planeación de la fuerza de trabajo, y no existe una metodología que pueda respaldar un enfoque de este tipo. Esto se refleja en la aparente desconexión entre la decisión de reestructurar organizaciones del gobierno y crear nuevos órganos y la decisión sobre cifras de personal, dando como resultado que la implementación de reformas estructurales importantes se retrasa por la inadecuada previsión de las implicaciones en materia de gestión y de personal de la decisión de reestructuración.

Colombia podría fortalecer su capacidad de planeación de los recursos humanos

Colombia ha dado un paso importante iniciando el establecimiento de los cimientos para la planeación de la fuerza laboral, recolectando centralmente los datos de fuerza laboral de los ministerios y otras organizaciones de servicio público. Sencillamente, entender el tamaño y la estructura de la fuerza laboral es una primera etapa para desarrollar información de gestión de la fuerza laboral, que puede ser usada para orientar reformas permanentes en materia de GRH. El trabajo del DAFP en el desarrollo de la base de datos de la fuerza de trabajo y del sistema de información de recursos humanos (SIRH) debe ser considerado de alta prioridad. Se debe hacer un esfuerzo para incluir datos de las diversas categorías de personal ocasional en la base de datos, para apoyar los esfuerzos en curso tendientes a estabilizar el sistema de empleo. Colombia puede beneficiarse también en este campo de su Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP),[13] una herramienta con el potencial de mejorar la planeación, el desarrollo y la gestión de personal más allá de la recogida de datos.

El desarrollo de buena información de la fuerza de trabajo permitirá a Colombia contar con una perspectiva de conjunto del gobierno sobre la asignación de personal entre diferentes sectores, y sobre el tamaño y los costes de la fuerza de trabajo. Esto debe proporcionar las bases para un enfoque más activo y con visión a futuro de la planeación de personal, vinculando las prioridades del gobierno, la planeación fiscal y el ciclo presupuestario.

Existe la necesidad urgente de revisar los niveles de recursos en diferentes organizaciones del gobierno, y de reasignar recursos de personal en línea con las prioridades del gobierno. Las asignaciones de personal existentes reflejan el legado de estructuras organizacionales y niveles de recursos, en lugar de las necesidades actuales. En este contexto, Colombia podría mirar la experiencia de países de la OCDE, muchos de los cuales realizan revisiones periódicas de la asignación de recursos para realinear la fuerza laboral del gobierno y garantizar el uso eficiente de los recursos (OCDE, 2010). La Revisión General de Políticas Públicas (RGPP) de Francia es un ejemplo de este tipo de enfoque. Entre las lecciones claves de la experiencia francesa que podrían ser relevantes para Colombia se incluyen:

- la revisión es primero y ante todo un método para tomar decisiones ejecutivas, sobre lo que está haciendo el gobierno y sus implicaciones en materia de recursos;
- hay un vínculo directo con el presupuesto;
- cada entidad del gobierno tiene que implementar un plan de acción de RR.HH., para poner en práctica las medidas acordadas; la autoridad central de personal del gobierno juega un papel clave en el suministro de apoyo y herramientas para la implementación de las medidas acordadas;
- se han implementado nuevas medidas de movilidad, herramientas de gestión de carrera y otras reformas en la GRH, para crear un sistema más flexible de asignación de personal.

Muchos países miembros de la OCDE han establecido procedimientos para vincular la planeación de personal con los marcos de planeación estratégica, de presupuestos y de gestión del desempeño de las organizaciones. Las estrategias de gestión de recursos humanos y los planes de personal se incluyen en los planes estratégicos, y los gerentes deben rendir cuentas sobre su planeación de personal en el contexto de los marcos de desempeño organizacional y presentación de informes. Es necesario que formen parte de las reformas de gobernanza pública de Colombia a mediano plazo los escenarios de planeación estratégica y de gestión de desempeño de los recursos humanos. Esto permitiría una transición de estrictos controles *ex ante* a un método más estratégico de gestión de las cifras y costes del empleo público. Un ejemplo del que Colombia podría beneficiarse, es el sistema de alineación estratégica y planeación de la fuerza laboral usado en el gobierno de Estados Unidos. Este muestra cómo la planeación de personal se vincula directamente con los objetivos y planes de desempeño de las organizaciones, donde la alta dirección es responsable de rendir cuentas sobre la implementación de la planeación de personal. Adicionalmente es un ejemplo a tener en cuenta, de cómo usar la gestión de competencias dentro de la planeación de personal para identificar necesidades críticas, así como planificar cómo satisfacerlas a través de los procesos de selección, la formación y la gestión del talento.

Un desarrollo positivo es el trabajo permanente, que lleva a cabo el DAFP en el establecimiento de los pilares básicos para el diseño, implementación y evaluación de un marco de política, que promueva la innovación y la efectividad en la administración pública, más específicamente fomentando una planeación estratégica de personal que funcione adecuadamente, así como de directrices adecuadas en materia de GRH en el servicio público.

Recuadro A.4. **Sistema de Alineación Estratégica y Planeación del empleo público de Estados Unidos**

Los altos gerentes son responsables de la implementación de la planeación de la fuerza laboral, como parte de la estrategia de capital humano de sus organizaciones. Las estrategias de gestión de capital humano se integran en planes estratégicos, planes de desempeño y presupuestos y están vinculadas a indicadores, que identifican cómo se está desempeñando la organización.

Las actividades y resultados del sistema son evaluados a través de evidencias documentadas 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 organizaciones tienen que presentar su Plan Estratégico de Capital Humano a la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*) anualmente.

El plan de fuerza laboral se vincula directamente con los planes estratégicos y de desempeño anual de la organización, y se usa para tomar decisiones sobre la estructuración y ubicación del personal. Las ocupaciones y competencias críticas para la misión se identifican y se documentan, ofreciendo una línea base de información para que la organización desarrolle estrategias para reclutar, desarrollar y retener el talento que necesita para ejecutar su programa.

Un proceso de previsión de negocios identifica posibles cambios de personal que requieren de acción. Se hace un análisis de las funciones, necesidades de los clientes y distribución de las cargas de trabajo para garantizar que la organización cuenta con la mezcla y distribución correctas de personal para respaldar su misión.

Fuente: Oficina de Gestión de Personal de los EE.UU. (*US Office of Personnel Management*), www.opm.gov y J. Foley (2010), *Presentación en la reunión anual del Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Pública,* Delegación de los EE.UU., OCDE, 9-10 de diciembre de 2010.

Dado que gran parte de la prestación de servicios públicos, especialmente de salud y bienestar social, está descentralizada en los niveles regional y municipal, será importante desarrollar capacidades de planeación de fuerza de trabajo, en los servicios que se prestan en el nivel regional y municipal. Una prioridad deben ser los servicios de salud, para respaldar los esfuerzos que se están haciendo para regularizar el empleo en el servicio de salud, y mejorar la organización de los servicios públicos de salud.

El DAFP ayuda a desarrollar capacidades de planeación y gestión de talento, a partir de políticas y directrices sobre la planeación de talento humano, gestión del empleo, gestión del desempeño y gestión de relaciones humanas y sociales. En la planeación del talento humano se incluyen las actividades de capacitación y asesoría sobre el sistema de información y gestión del empleo público. Igualmente, incluye orientación en planes enfocados en la capacitación e inducción con base en competencias. En la gestión de desempeño, se incluyen directrices para la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. Y la gestión de relaciones humanas, incluye el sistema de incentivos y bienestar.

Una importante contribución que podría hacer el DAFP para apoyar el desarrollo de capacidades de planeación del empleo público, sería desarrollar herramientas y marcos, que las organizaciones puedan adaptar a sus propias necesidades para permitirles desarrollar su planeación de personal, y para apoyar a las organizaciones en el desarrollo de sus capacidades de GRH. Sin embargo, esto no debe conducir a un enfoque demasiado rígido. Esto puede evitarse haciendo que las organizaciones se hagan responsables de su propia planeación de personal, como en la mayoría de los países de la OCDE, usando marcos centrales para establecer requisitos básicos y dar orientación, en lugar de tener un sistema gestionado celosamente desde el centro.

Otra iniciativa útil que podría adoptar el DAFP, sería entablar diálogos con los ministerios y otras entidades principales sobre planes de personal, centrando las discusiones en la planeación de personal a mediano o más largo plazo, y en la identificación de buenas prácticas que puedan ser compartidas entre organizaciones.

Colombia podría centrarse en la gestión de competencias como herramienta para la planeación de los recursos humanos

La mayoría de los países de la OCDE han hecho esfuerzos para desarrollar la gestión de competencias, adaptando más claramente las necesidades de fuerza laboral a las necesidades requeridas para la definición e implementación de políticas públicas y para el diseño y prestación de los servicios. Colombia podría beneficiarse reformando el sistema actual de manuales de descripción de cargos, que son reconocidos como una gran fuente de rigidez en la GRH. Se están dando algunos pasos iniciales en esta dirección. Recientemente, el DAFP ha iniciado la incorporación de habilidades o especificaciones técnicas en la descripción de cargos, y se está emprendiendo un proyecto a fin de que las descripciones sean más cortas y sencillas. Sin embargo, existe un asunto esencial aún sin resolver, sobre qué cantidad de cambios es posible hacer en los manuales de descripción de cargos, sin tener que modificar la Constitución.

Un sistema de perfiles de trabajos basados en competencias y el uso de perfiles genéricos de cargos, en la medida de lo posible, sería una gran aportación para respaldar la planeación de los recursos humanos. El DAFP ya inició trabajos preliminares en competencias y se recomienda que esta iniciativa sea desarrollada. En este contexto, un ejemplo útil para Colombia puede ser el sistema francés de planeación de personal y gestión de competencias, el cual fue adoptado para mejorar la correlación existente entre los perfiles de los puestos de trabajo y las competencias requeridas por las organizaciones, como una herramienta para promover la movilidad, y como medio para mejorar los procesos selectivos de personal y la formación. Este es un ejemplo excelente de GRH estratégica en el cual diferentes elementos —planeación de personal, perfiles de cargos, competencias, capacitación y reclutamiento— se vinculan entre sí para crear un sistema integral para la gestión de los recursos humanos (ver Recuadro A.5).

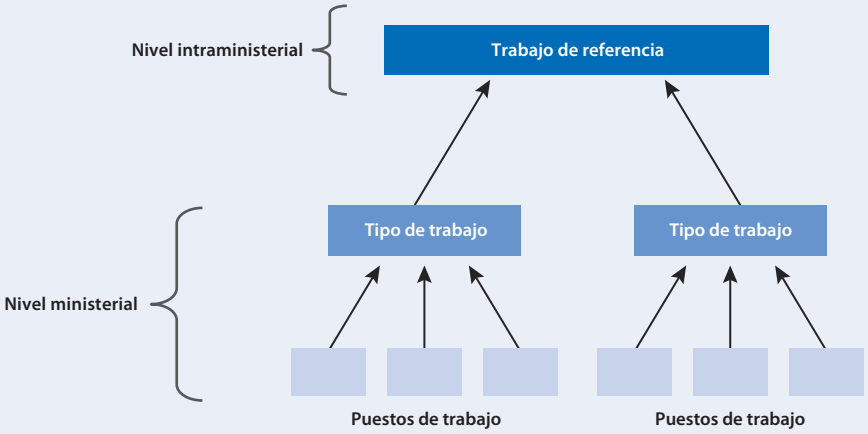
Colombia podría centrarse en mejorar la flexibilidad gerencial

Para que la planeación de la fuerza de trabajo sea efectiva, es necesario dar mayor flexibilidad a los gerentes para la administración de los perfiles de su personal. Entre los pasos que darían un mayor campo de acción a los gerentes para la planeación y gestión del personal se incluyen:

- Dar mayor flexibilidad a los gerentes para determinar el número, los grados y los perfiles de competencias del personal que requieren, dentro de un presupuesto general de personal para la organización y un marco de desempeño organizacional. Esto aportaría un incentivo para que las organizaciones lleven a cabo planeación de personal, y haría que los jefes de los ministerios y otras organizaciones fuesen debidamente responsables de la rendición de cuentas en lo referente a planeación y gestión de la fuerza de trabajo. El corolario de esto debe ser establecer controles mucho más estrictos para el uso de personal ocasional, con miras a eliminar gradualmente el uso de personal provisional para llenar cargos de carrera, y la contratación de personal a largo plazo bajo contratos de corto plazo.
- Cambios en el sistema de reclutamiento para permitir a los gerentes seleccionar el perfil de competencias que se requiere y ocupar los cargos en un período de tiempo razonable, acatando al mismo tiempo los procesos basados en méritos.

Recuadro A.5. **El sistema francés de clasificación de trabajos: Le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)**

Francia ha adoptado un sistema de clasificación de trabajos conocido como repertorio interministerial de trabajos del Estado (*Répertoire Interministériel des Métiers de l'État*-RIME). El enfoque de "oficios", como se denomina, busca: *i)* nombrar y cuantificar, de la manera más precisa posible, los trabajos necesarios dentro de un servicio; *ii)* garantizar la mejor definición posible del perfil del cargo; *iii)* suministrar una tabla de referencia de habilidades para sustentar la capacitación y la movilidad; *iv)* preparar capacitación de referencia y desarrollar referencias para la capacitación inter-servicios; *v)* guiar la revisión del contenido de los concursos, y organizar concursos comunes para varios ministerios; y *vi)* alimentar los procesos para reconocer la experiencia profesional adquirida. El RIME identifica y describe cada "oficio" dentro de la administración del Estado (261). Esto se considera un elemento clave para garantizar la coherencia ministerial e interministerial en las políticas de empleo. El RIME propone un lenguaje común sobre "oficios" para desarrollar las capacidades ministeriales en el área de la gestión de recursos humanos.



Las herramientas del RIME son principalmente: *i)* el *diccionario interministerial de competencias* con las definiciones de 21 habilidades sociales (saber ser), 102 habilidades de conocimiento (saber hacer), y una base de datos de competencias y sus equivalentes; *ii)* las ferias interministeriales de empleo público (*Bourse Interministérielle de l'Emploi Public*, BIEP) y las ferias regionales interministeriales de empleo público (*Bourses Régionales Interministérielles de l'Emploi Public*, BRIEP), que son bases de datos en línea de los cargos disponibles y usan la misma nomenclatura del RIME (desde 2006 ha ofrecido 30,000 empleos y ha tenido 5.6 millones de conexiones); y *iii)* el kit de movilidad.

En Francia, la Gestión Preventiva de Efectivos, de Empleos y de Competencias (*Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences*, GPEEC) es una estrategia que abarca a todo el gobierno y analiza el panorama actual de personal por funciones y categorías, y busca pronosticar ajustes en las necesidades de personal. La GPEEC ha establecido un marco común entre departamentos del gobierno, si bien cada departamento ministerial es responsable de sus propios planes de GPEEC bajo la supervisión del órgano central de GRH. La evaluación de los actuales planes de GPEEC muestra, que todos los ministerios han progresado en alinear el personal con las misiones y en integrar estrategias de GRH en los planes.

Fuente: OCDE (2012), *The Government Workforce of the Future: innovation in strategic workforce planning in OECD countries*, GOV/PGC/PEM(2012)1/FINAL, OECD Publishing, París.

- Reforma del sistema de descripción de cargos, con cargos definidos de manera más general y con la posibilidad de mover personal entre cargos del mismo nivel, sin tener que implementar un proceso de reclutamiento externo.

Sin estas flexibilidades, será difícil para las organizaciones emprender decididamente una planeación de fuerza de trabajo. El enfoque belga es un ejemplo, de cómo el dar a las organizaciones un mayor control sobre sus presupuestos de personal, puede ser usado para impulsar una planeación estratégica de la fuerza de trabajo (ver Recuadro A.6).

Recuadro A.6. **Planeación estratégica de la fuerza laboral en el servicio público federal belga**

La reforma Copérnico belga introdujo la planeación estratégica de la fuerza laboral, como una manera de modernizar el gobierno. Esta combina tres factores: presupuesto, garantizar la consecución de las personas adecuadas con las habilidades correctas, y la alineación con los objetivos de la organización. La planeación de la fuerza laboral belga tiene dos mecanismos principales: el paquete de personal, que es el presupuesto determinado por el gobierno central que cada servicio federal debe administrar; y el plan de personal, que es una herramienta de gestión para ir de la situación "como es" a la situación "como será". Los principios que subyacen son, la responsabilidad del gobierno de decidir *cuánto* gastar en personal público para lograr las misiones gubernamentales, y la responsabilidad de la administración de *cómo* hacer el mejor uso de su paquete para pagar por el mejor personal posible.

El paquete de personal es usado por el gobierno federal para determinar, anualmente para cada servicio público federal, los recursos financieros a ser asignados para el pago de personal. Garantiza la transparencia publicando los paquetes de todos los servicios y la identificación de las decisiones del gobierno. Da autonomía a los jefes de administración para organizar la fuerza de trabajo, de la mejor manera para cumplir las metas del gobierno. La rendición de cuentas se garantiza usando el paquete para cumplir la misión del gobierno. El paquete de personal es una herramienta para que el gobierno aumente o disminuya el presupuesto federal de personal.

El plan de personal es una herramienta de gestión para analizar la situación tal y como está en términos de empleo de tiempo completo (ETC) y costes y para tomar decisiones con el alcance de una año, con el fin de renovar la fuerza de trabajo a través de reclutamiento, salidas y ascensos. La meta es dar la oportunidad a los servicios públicos federales para evaluar y planear los recursos humanos adecuados para ejecutar sus objetivos. Hay un plan de personal por cada paquete de personal. El proceso de diseño del plan de personal empieza con una reflexión estratégica del Presidente de la Junta del Servicio Público. El contexto del presupuesto es considerado para evaluar la factibilidad de la visión de la planeación de RR.HH. del Jefe de la administración, y la coherencia entre el plan de personal y los objetivos del servicio público. El plan de personal está en la intersección de la lógica financiera y de la de RR.HH. Se considera que el plan de personal da flexibilidad para la gestión de la fuerza laboral y facilita unos remplazos más dirigidos. Integra un método para estimar el coste de la política de RR.HH. con un alto grado de precisión, y facilita las evaluaciones transversales de todos los servicios públicos.

Fuente: Vos, A. de, *et al.* (2012), *Human Resources Planning in the Belgian Federal Government*, Presentación realizada en el Simposio de la OCDE sobre 'La Fuerza Laboral del Gobierno del Futuro: Innovación en la Planeación Estratégica de la Fuerza Laboral en Países de la OCDE' ('*The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*'), el 11-12 de junio de 2012.

Fijación de salarios y gestión de remuneraciones

La gestión de los salarios y beneficios es un elemento clave para administrar el coste de la fuerza laboral del gobierno, y garantizar que los niveles de pago sean económicamente sostenibles. La política de remuneración debe ser parte integral de las políticas de GRH, dado

que afecta a la capacidad del servicio público para atraer, retener y motivar al personal. Los sistemas de pago y los esquemas de definición de pagos en los países de la OCDE varían enormemente. En algunos países la definición de salarios está totalmente descentralizada en los ministerios y agencias, que deciden las escalas salariales para cada cargo; en otros está altamente centralizada, al menos para los salarios base. La mayoría de los países hacen revisiones anuales de salarios, si bien unos pocos tienen diferentes revisiones plurianuales. El salario es negociado en la mayoría de países, con la excepción de Grecia, Japón, Corea del Sur, Polonia y Estados Unidos. El salario está indexado con la inflación solamente en unos pocos países. Los criterios para los aumentos salariales se han vuelto en general más flexibles, e incluyen la situación económica y los salarios del sector privado.[14]

Los factores más importantes para determinar el salario base son el contenido del trabajo, la experiencia y las cualificaciones.[15] Los gobiernos centrales de 28 países miembros de la OCDE tienen salarios relacionados con el desempeño para la totalidad o para algunos grupos de empleados. Sin embargo, el grado de uso del pago por desempeño varía en gran medida y sus políticas parecen ser bastante diferentes. Países tales como la República Checa, Dinamarca, Estonia, Eslovenia, Suiza y el Reino Unido usan el pago por desempeño para la mayoría de los empleados del gobierno, estableciendo tanto bonificaciones por desempeño por una sola vez, como incrementos salariales basados en desempeño que pueden llegar a ser de más del 10% del salario básico anual de un empleado. Otros países como Canadá, Islandia, Irlanda y Noruega utilizan los pagos por desempeño solo para grupos seleccionados de empleados, generalmente personal directivo. Bélgica, Grecia, México, Polonia y Turquía informaron no usar pagos por desempeño en el nivel del gobierno central. La gestión por desempeño juega un papel vital en los programas de pago por desempeño, dado que es crítico para el éxito de una política salarial basada en desempeño (OCDE, 2012b).

El sistema de pago en Colombia consta de una serie de escalas salariales correspondientes a niveles jerárquicos, denominaciones de puestos y grado del cargo. Cada nivel jerárquico tiene una serie de denominaciones de puestos y grados salariales. Existe un sistema unificado de salarios y grados que se aplica a la mayoría de los cargos del sector público, si bien hay una serie de regímenes salariales especiales, que se aplican al poder judicial, a los militares, a la dirección de impuestos y a varios otros grupos. Hay un sistema salarial independiente para el personal de las autoridades locales, que es fijado por el gobierno.[16] El Sistema General está estructurado como se muestra en la Tabla A.2.

Tabla A.2. **Sistema general de salarios del servicio público colombiano**

Nivel	Cargos	Grados salariales
Dirección	45	28
Asesor	4	18
Profesional	38	24
Técnico	24	18
Asistente	26	26

Fuente: Información suministrada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Los niveles salariales básicos son fijados de acuerdo con las cualificaciones académicas y la experiencia. El sistema de graduación hace distinciones extremadamente minuciosas entre grados salariales. El requisito de experiencia que separa un grado de otro, es de entre tres y cinco meses. Los grados no son determinados por un sistema de evaluación del trabajo. Se

mantiene un estricto control sobre los niveles salariales básicos. La Procuraduría General fija las escalas salariales máxima y mínima para cada tipo de empleo, y determina los criterios para cada grado salarial. Los salarios se ajustan anualmente de acuerdo con la inflación, siendo los incrementos salariales fijados por el Presidente. Adicionalmente los salarios no están sujetos a negociación con los sindicatos del sector público.

En cierta medida es una ventaja disponer los salarios de la mayoría de los puestos del sector público en función de un sistema unificado de salarios y grados, ya que evita la fragmentación y la competencia entre diferentes grupos de empleados, que impulsa la inflación salarial. También significa que los salarios y graduaciones no plantean obstáculos para la movilidad. Sin embargo, el sistema actual sufre de varias debilidades estructurales:

- Dado que no hay un sistema adecuado de evaluación de cargos, los niveles salariales para diferentes grados y categorías son esencialmente arbitrarios. El gran número de grados de pago, separados por cuantías menores de dinero y pequeñas diferenciaciones en educación y experiencia, contribuyen a crear un sistema inflexible.
- Es difícil ascender a un grado salarial más alto (diferente al de origen) a través de un concurso público abierto para un puesto de trabajo de mayor nivel. La carencia de una estructura de carrera con la adecuada progresión salarial, genera incentivos perversos para que los empleados públicos dediquen su energía a prepararse para concursos de selección de personal, en lugar de mejorar sus competencias para alcanzar un mejor resultado en el desempeño de sus actuales cargos.
- Se suman numerosas primas, asignaciones y bonificaciones al salario base, lo que hace que el sistema sea complejo, opaco y costoso de administrar. Las primas, que pueden ser un múltiplo del salario base, incluyen primas de antigüedad y bonificaciones por desempeño, así como varios subsidios o primas adicionales. Muchas primas parecen ser automáticas y se convierten en una parte permanente del salario. A pesar de la reconocida debilidad del sistema de gestión por desempeño, el otorgamiento de bonificaciones por desempeño parece ser generalizado. Como resultado de las numerosas adiciones al salario base, es difícil establecer la cuantía total real de la remuneración de los empleados.
- La determinación de los aumentos salariales carece de una base estratégica sólida. No parece haber un análisis sistemático de qué niveles salariales en el sector público deben ser, considerando diversos parámetros tales como atractivo del salario, remuneración total comparada con salarios comparables en el sector privado, o asequibilidad de los incrementos salariales.

Con respecto al atractivo del sector público, los niveles salariales para grados administrativos y técnicos parecen ser más que suficientes para reclutar y retener personal, dado que los concursos para ingresar al servicio civil de carrera son altamente sobre demandados. Sin embargo, en niveles de mayor jerarquía parecen existir disparidades salariales con el sector privado que pueden dificultar el reclutamiento de especialistas experimentados de fuera del sector público, especialmente para áreas donde las habilidades de los servidores públicos pueden ser débiles, tales como gerencia de proyectos, finanzas y contratación. Sin embargo, en ausencia de comparaciones de remuneración total con el sector privado, dichas dificultades parecen anecdóticas. Hay algunas indicaciones de que las presiones sobre el sistema salarial pueden estar aumentando, debido a la competencia por el personal competente entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, dado que los salarios en las administraciones municipales tienden a superar los que se pagan en la administración nacional.

Parecen existir presiones salariales en los servicios de salud, donde es difícil seleccionar médicos, dado que los salarios no son suficientemente competitivos con respecto al sector

privado. Sin embargo, este problema tendría que abordarse a través de reformas más amplias del sistema de atención de la salud, en lugar de como un tema aislado de la política salarial. Colombia se enfrenta a temas complejos en materia de la reforma del sistema de salud que se salen del alcance de este Informe. Esta es un área donde Colombia se beneficiaría de asesoría y asistencia internacional.

El gobierno de Colombia podría adoptar una visión más estratégica y de más largo plazo con respecto a la política salarial. La política deberá ser configurada en el contexto de los cambios esperados en el mercado laboral, consideraciones fiscales y temas de gestión de los recursos humanos, tales como la influencia de la remuneración sobre la capacidad del sector público para reclutar y retener personal, y sobre el papel de la remuneración en la motivación del personal. Esto le permitirá al gobierno estar mejor preparado para gestionar las presiones sobre los salarios, que probablemente surgirán a medida que el sector público se expande y compite por las habilidades cuya oferta es baja en el mercado laboral colombiano.

El proceso de fijación de salarios se vería mejorado estableciendo una unidad salarial en el DAFP, cuya función sería desarrollar información y metodologías para sustentar la fijación de salarios, y asesorar al gobierno en políticas salariales, teniendo en cuenta factores tales como asequibilidad, comparaciones con la remuneración total en el sector privado, y el atractivo del sector público como empleador. Esta unidad debe desarrollar su capacidad para hacer estudios de remuneración, aportar información de parámetros de referencia con el sector privado, y hacer proyecciones salariales como base para las políticas salariales de más largo plazo. También debe ser encargada de garantizar que la política salarial sea consistente con y apoye los otros objetivos de gestión de recursos humanos del gobierno, tales como fortalecer la integridad, atraer y retener talento, reforzar la gestión por desempeño y mejorar la motivación de los empleados. Otra importante función de una unidad salarial sería supervisar la clasificación de cargos.

En lugar de focalizarse exclusivamente en ajustes anuales del coste de vida en las escalas salariales, el control del gobierno de Colombia sobre los costes salariales se mejoraría definiendo un paquete de aumentos salariales para el sector público como un todo, basado en proyecciones de presupuesto. Idealmente, una visión plurianual del paquete salarial debe ser la base para las decisiones sobre el paquete salarial anual. Debe contemplarse que los aumentos salariales se basen en factores diferentes a la inflación para ganar mayor flexibilidad con respecto a los aumentos salariales. La toma de decisiones sobre salarios se mejoraría teniendo acceso a información periódica sobre la remuneración total de los empleados gubernamentales comparada con el sector privado, teniendo en consideración todas las primas y bonificaciones, así como horas extras, pensiones y prestaciones a cargo del empleador. Varios países de la OCDE, por ejemplo Canadá y el Reino Unido, hacen estudios comparativos de remuneración total de cuando en cuando, y en esta área Colombia podría contemplar buscar asesoría técnica.

Colombia está desarrollando su sistema de prácticas laborales en el sector público. Es importante que este proceso continúe, teniendo en mente involucrar a los sindicatos en las reformas del sector público, pasando a una relación más madura entre los representantes de empleadores y empleados, y anticipándose al surgimiento de un patrón de relaciones laborales propenso al conflicto. En este contexto, las prácticas en países de la OCDE pueden ayudar a orientar desarrollos futuros en Colombia.

Los sindicatos y las negociaciones colectivas juegan un papel importante actualmente en todos los países de la OCDE. Por ejemplo, la Encuesta 2010 sobre GRH Estratégica de la OCDE indica que los sindicatos están fuertemente involucrados en la definición de los salarios base, prestaciones sociales y remuneración adicional: en 11 países, los acuerdos con los sindicatos en lo referente al salario base y las prestaciones sociales son obligatorios; en 14 países existe la obligación legal de consultar a los sindicatos; en 6 países las consultas son

voluntarias; en Estados Unidos, los sindicatos no están involucrados en la negociación del salario base / prestaciones sociales (OCDE, 2012c).

Referente al sistema retributivo y su graduación, el gobierno de Colombia podría emprender un nuevo enfoque a fin de solventar debilidades estructurales del sistema salarial. Adicionalmente, dichos cambios podrían sustentar otras reformas estructurales de la gestión de recursos humanos, tales como en los procesos de selección de personal, la gestión de la evaluación por desempeño, la formación y reasignación de efectivos entre otras. La introducción de un método para evaluar y clasificar cargos para fines salariales, aportaría una base sólida para comparar cargos y determinar salarios. La mayoría de los sistemas de clasificación de cargos tienen en cuenta el contenido del trabajo, la complejidad del cargo y las competencias requeridas para desempeñar el trabajo. Un enfoque de este tipo sería consistente con la introducción de la gestión de competencias, como se recomienda en la siguiente sección. El establecimiento de un sistema de clasificación de cargos necesita ser estudiado con detenimiento, ya que la experiencia en varios países miembros de la OCDE ha sido que los sistemas de clasificación de cargos pueden volverse fácilmente complicados, inflexibles, costosos de administrar y demasiado centrados en relatividades salariales internas, con un alcance insuficiente para tener en cuenta las relatividades del mercado externo y el desempeño. Un enfoque podría ser desarrollar un sistema de perfiles de cargos que respalde una gama de procesos de GRH, incluyendo reclutamiento, remuneración, gestión de competencias y capacitación. Esto involucraría el desarrollo de perfiles genéricos de cargos, que servirían como parámetros de referencia y podrían ser usados para la evaluación y clasificación de cargos. El sistema RIME francés es un ejemplo de cómo pueden usarse los perfiles de cargos para impulsar reformas integradas de GRH.

El establecimiento de un sistema retributivo progresivo, en lugar del actual sistema retributivo de grados salariales, permitiría utilizar la remuneración para permitir la consecución de otros objetivos de GRH, incluyendo gestión por desempeño, motivación a los empleados y la adquisición de las competencias necesarias para el desempeño de un puesto de trabajo. Bajo un sistema de este tipo, el personal si se desempeña adecuadamente su cargo y mejora su formación o capacitación técnica tendría el incentivo de la progresión en la escala salarial. Esto está asociado con el tema de crear estructuras de carrera, que se trata en la siguiente sección. Si bien esto requeriría de un análisis detallado, un camino posible para la creación de un sistema de progresión salarial sería convertir los grados salariales existentes para cada tipo de cargo en una escala salarial, de manera que sea posible para el personal ascender en la escala bajo determinadas condiciones transparentes. Los criterios para la progresión salarial podrían basarse en desempeño (por ejemplo, podrían fijarse requisitos mínimos de desempeño) y asociarse con la adquisición de las competencias requeridas por la organización empleadora. Donde cada tipo de cargo tenga una serie larga de grados salariales, que refleje diferencias significativas entre las competencias y la experiencia requeridas en cargos de mayor nivel jerárquico en comparación con niveles menores, puede haber margen para crear puntos de ascenso, abiertos a la competencia, que podrían ofrecer una estructura de carrera al personal. Un sistema de esta naturaleza tendría que ser respaldado por un sistema de perfiles de cargos, así como por la capacitación para formar al personal en el desarrollo de sus competencias. Este tipo de enfoque debe servir para impulsar un sistema más riguroso de gestión por desempeño.

Se podría incrementar la transparencia de la estructura salarial y ser menos compleja dependiendo por tanto menos de las primas, bonificaciones y otros tipos de pagos que son sumados a la remuneración básica. La tendencia en los países de la OCDE es integrar las primas en el salario base. Habitualmente, esto se hace basándose en una revisión de las primas, eliminando algunas de plano (en algunos casos, el personal en servicio ha sido compensado mediante pagos de una suma global por una sola vez cuando se eliminan primas, generalmente a través de acuerdos negociados con el personal y sus sindicatos). Para reforzar la gestión

por desempeño y la gestión de competencias, sería aconsejable disminuir progresivamente la importancia de la antigüedad como factor en la progresión salarial. El sistema actual de bonificaciones por desempeño es insatisfactorio, dado que las bonificaciones parecen ser desproporcionadamente grandes en comparación con el salario base y, una vez otorgadas, parecen regularizarse como parte de la remuneración permanente. En función de las debilidades puestas de manifiesto en el actual sistema de gestión por desempeño, el actual otorgamiento de las bonificaciones por desempeño es cuestionable. Con respecto a los beneficios no salariales, puede haber campo para monetizarlos e incluirlos como parte del paquete de remuneración total, creando así una estructura de remuneración más transparente. Los pagos de horas extras pueden incrementar los costes del empleo significativamente en algunas partes del servicio público, y pueden reflejar prácticas laborales inflexibles. Se debe revisar la incidencia y el coste de las horas extras y se deben introducir nuevas formas de trabajo; por ejemplo, puede ser necesario implementar nuevos esquemas de horarios que involucren menos horas extras.

En términos de la competitividad y de lo atractivo de la remuneración, varios países de la OCDE han visto que es provechoso desarrollar una "oferta" más clara de los empleados públicos, que se centre no solo en la remuneración, sino que incluya otros beneficios no financieros como pensiones, oportunidades de formación para el desarrollo de la carrera. El ejemplo del Marco de Recompensas Estratégicas (*Strategic Rewards Framework*) que la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*) de los Estados Unidos (Tabla A.3) ha desarrollado para ayudar a las agencias del gobierno a diseñar sus estrategias de remuneración y recompensas, demuestra cómo se puede desarrollar un nuevo enfoque de remuneración y recompensas con el paso del tiempo.

Un área final en la que el empleo público de Colombia tiene espacio para hacer cambios es en la consolidación del sistema de nómina. Actualmente, cada organización del gobierno administra su propio sistema de nómina. Este es un enfoque costoso. Varios países de la OCDE se están moviendo hacia los servicios compartidos y sin duda hay terreno para que Colombia haga los mismo, no solo para la nómina, sino para el área de contratación del gobierno (ver Anexo B).[17]

Tabla A.3. **Marco de Recompensas Estratégicas: Oficina de Gestión de Personal de los EE.UU. (US Office of Personnel Management)**

Remuneración • Salario base • Remuneración variable • Otros pagos • Vacaciones remuneradas Procesos de soporte	Beneficios • Atención de la salud • Jubilación • Ahorro • Otros seguros Procesos de soporte
Aprendizaje y desarrollo • Capacitación • Experiencias de aprendizaje • Carrera profesional Procesos de soporte	Ambiente de trabajo • Equilibrio laboral / personal • Liderazgo • Cultura de desempeño • Clima organizacional Procesos de soporte

Fuente: Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management*) (2002), *A White Paper. A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization*, Washington, DC, http://archive.opm.gov/strategiccomp/whtpaper.pdf.

Fortalecimiento de la capacidad para adquirir y retener talento

Efectividad de los esquemas de selección de personal

Uno de los pilares de un servicio público efectivo en los países de la OCDE, es que la selección de personal esté basada en el mérito. Todos los países democráticos disponen de reglas con el objetivo de garantizar que la selección de los empleados públicos se realice en base a criterios justos y objetivos, evitándose el clientelismo, tanto personal como político. Los procesos usados para lograr estos objetivos han cambiado sustancialmente con el paso del tiempo en los países de la OCDE, para garantizar que los métodos de selección de personal permitan reclutar al personal con las habilidades y aptitudes que el servicio público necesita. Algún tipo de examen de ingreso competitivo se usa en 23 países de la OCDE. Los exámenes pueden ser combinados con otros métodos de reclutamiento: dieciocho países de la OCDE utilizan un sistema de solicitud de admisión para un cargo específico, mientras otros nueve países usan diversos métodos de reclutamiento dependiendo del cargo a suplir.[18] Donde se usan exámenes, estos han sido complementados con exámenes de competencias y, para todos los casos menos el reclutamiento de base, la experiencia y las competencias pertinentes son consideradas más importantes que la cualificaciones académicas formales.[19]

Estos cambios reflejan una interpretación y aplicación más sofisticada del concepto de mérito. El reclutamiento y los ascensos se basan en fundamentos objetivos y documentados, pero hay espacio para una mayor interpretación y un enfoque más decidido de las cualidades requeridas para desempeñar el trabajo adecuadamente. En el servicio público australiano, el principio del mérito significa que todas las decisiones de empleo deben basarse en una evaluación de las cualidades laborales de la persona y de aquellas requeridas para desempeñar el trabajo, y la evaluación debe ser competitiva. En el servicio público canadiense, el mérito tiene dos componentes. Primero, todas las personas nombradas deben cumplir con las cualificaciones esenciales para el cargo; segundo, el gerente que hace el nombramiento puede tener en cuenta toda cualificación actual y futura, que sería un activo para el trabajo a ser realizado, para los requisitos operativos y las necesidades organizacionales del departamento, y para toda necesidad organizacional actual y futura del servicio público como un todo.

Los procedimientos de selección de personal varían sustancialmente dentro de los países de la OCDE, ya que van desde los más centralizados hasta los más descentralizados. [20] En Bélgica, el proceso selectivo de los empleados públicos se encuentra centralizado en la oficina federal de selección (SELOR), actuando como agencia de selección. En Irlanda también hay una agencia central de selección, el Servicio de Nombramientos Públicos (*Public Appointments Service*-PAS). Sin embargo, el sistema es más descentralizado ya que los departamentos y otras organizaciones pueden hacer su propio reclutamiento, siempre y cuando el PAS determine que son suficientemente competentes para hacerlo y está supeditado al cumplimiento del código establecido por el gobierno para los procedimientos de selección de personal.

El gobierno de Colombia ha hecho grandes esfuerzos para garantizar el mérito en el reclutamiento del servicio público y acabar con el viejo historial del clientelismo. El principio del reclutamiento con base en méritos está amparado en la Constitución, y la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), establecida en 2004, está encargada de garantizar la aplicación del mérito y de organizar el reclutamiento. El ingreso a cargos del servicio civil de carrera requiere pasar un examen público formal y competitivo. Dado que existía una gran falta de desarrollo acumulado de vacantes por cubrir debido a la suspensión de la oferta de empleo público entre 1999 y 2004, se decidió organizar un concurso general de reclutamiento en 2005. Este ha sido un proceso prolongado dado que el número de cargos y de aspirantes involucrados fue enorme (101,259 cargos y 1.1 millones de aspirantes).[21] Este proceso selectivo sigue en marcha actualmente, si bien está cerca de terminarse. Además de las dificultades logísticas para

organizar un concurso de tales dimensiones, el largo ciclo de tiempo significa que los perfiles de los candidatos seleccionados pueden actualmente no corresponder con las necesidades de la organización empleadora.[22] También se pueden organizar concursos específicos a solicitud de la organización reclutadora, y 132 concursos de este tipo se han organizado en los últimos siete años.[23] El ciclo de reclutamiento es muy largo, llegando a menudo a durar de dos a tres años.

Es necesario llevar a cabo un proceso de concurrencia competitiva de selección vía concurso para ocupar cada cargo vacante. Un empleado público que desee cambiarse a otro puesto de trabajo debe participar en un nuevo concurso, dificultando por tanto, la movilidad interna. No existe un cronograma definido para organizar concursos de reclutamiento. La organización que desea seleccionar personal debe pedir permiso a la CNSC para celebrar un concurso, y la descripción del cargo tiene que ser aprobada por la CNSC. El examen de reclutamiento se basa en una descripción detallada del puesto. Si bien se han hecho esfuerzos para estandarizar los exámenes de reclutamiento, esto ha sido difícil ya que cada organización tiene su propio manual de descripción de cargos, y las descripciones de los puestos no están estandarizadas en todo el servicio público (ver sección anterior). A pesar de que hay alguna estandarización de los exámenes en el nivel nacional, es mucho menor en el nivel subnacional.

El reclutamiento para grupos de carrera especiales se excluye del sistema general de reclutamiento de funcionarios de carrera del servicio civil, y es administrado por la organización a la cual está adscrito el grupo de carrera, aunque se usan métodos abiertos y competitivos de reclutamiento. Los cargos de libre nombramiento son una excepción importante al proceso de reclutamiento con base en méritos, dado que no son suplidos mediante concurso abierto. Se ha introducido más transparencia al someter el reclutamiento para estos cargos a la supervisión del DAFP, publicando las hojas de vida de los nombrados en el sitio web del gobierno y usando agencias profesionales de reclutamiento.

El reclutamiento para el servicio público de carrera está sujeto a un período de prueba de seis meses, antes de que el empleado ingrese definitivamente a la planta de carrera. Este es bastante corto en comparación con varios países de la OCDE: en Francia, el período de prueba puede durar de 6 a 24 meses dependiendo del grado; en Canadá es de 12 meses en adelante dependiendo del cargo; en Irlanda y el Reino Unido es de un año. Las autoridades colombinas podrían querer revisar la duración del período de prueba, para dar la oportunidad a los nuevos empleados de superar la curva de aprendizaje y ofrecer una base más sólida para confirmar o rechazar un nombramiento. Parece que el período de prueba se usa muy poco para identificar o atender problemas con el nuevo personal seleccionado y es muy poco frecuente que un nombramiento no sea confirmado. Este enfoque podría ser revisado en conjunto con el proceso de gestión por desempeño comentado más adelante. La idea es que el proceso de prueba sea útil y creíble.

Una característica inusual del sistema de Colombia es que el diseño y la realización de los exámenes de reclutamiento se contratan externamente con universidades, las cuales licitan para obtener el trabajo. El uso de un tercero tiene la intención de independizar el sistema de reclutamiento de la política, si bien no existe el requisito específico de involucrar a universidades. La ley también establece que la CNSC puede hacer directamente reclutamiento. Dado que tan solo el 10% de los recursos de la CNSC provienen del gobierno nacional, esta tiene que generar sus propios ingresos cobrando por el reclutamiento.[24] Los concursos de reclutamiento son costosos, constituyendo una barrera importante para las organizaciones que desean reclutar personal.

Además de ser responsable del reclutamiento, la CNSC tiene amplias funciones de supervisión sobre el servicio público de carrera. Su papel es garantizar que todas las reglas y normas pertinentes al servicio de carrera sean aplicadas. Por ejemplo, la CNSC debe aprobar los cambios en los manuales de descripción de cargos y es responsable de la evaluación de desempeño.

El logro más significativo de la reforma del sistema de reclutamiento es que ha generado confianza en el público, en cuanto a que el ingreso al servicio público se basa en los méritos, es abierto y transparente. Hay un fuerte respaldo público al trabajo de la CNSC. Esto es un gran avance. Sin embargo, el proceso de reclutamiento sufre de graves debilidades que deben ser abordadas para estabilizar el sistema de empleo y permitir al servicio público colombiano adquirir el talento que necesita:

- A pesar del coste asumido, los procesos de selección de personal son lentos y complejo, existiendo al final del proceso un elevado riesgo de que la persona seleccionada no sea la adecuada para el desempeño del puesto de trabajo, lo que supone un despilfarro de recursos.
- Si bien es cierto que la existencia de un órgano independiente como la CNSC supone una garantía de que los procesos de selección son transparentes, eficientes y ajustados a las necesidades de las instituciones, existe la percepción generalizada de que la centralización de los procesos en la CNSC es un factor determinante por el largo periodo de tiempo necesario para reclutar, porque la CNSC no tiene la capacidad suficiente para responder adecuadamente y de manera oportuna a los requerimientos de las organizaciones empleadoras.
- La CNSC tiene graves deficiencias de recursos. Debido a restricciones de presupuesto, solo tiene 34 empleados permanentes. Tiene un personal de alrededor de 110 personas bajo contrato.[25] Las demoras en el reclutamiento también parecen estar asociadas con la incertidumbre de las organizaciones que reclutan, y con respecto al número de cargos que serán aprobados en sus presupuestos. Esto dificulta a la CNSC la posibilidad de planear su trabajo.[26]
- La CNSC también tiene que lidiar con un gran número de procesos judiciales ya que los cuestionamientos jurídicos a las decisiones de reclutamiento no son infrecuentes, con apelaciones que llegan incluso hasta la Corte Constitucional. Las sentencias de la Corte Constitucional, en la gran mayoría de los casos, han sido a favor de la CNSC, reforzando de ese modo el reclutamiento basado en méritos.[27] Que los tribunales se involucren en los procesos de selección de personal conlleva dificultades, debido a que se formaliza excesivamente que la selección se realice en función del mérito, demorando considerablemente la resolución de los procesos de selección. La interpretación del mérito parece ser indebidamente restrictiva y no ofrece margen suficiente para evaluar las competencias relacionadas con el trabajo que efectivamente se requieren para el cargo. Los criterios de reclutamiento parecen estar basados en cualificaciones académicas y en conocimientos generales y teóricos. Las descripciones de cargos que se usan para el reclutamiento, a menudo parecen no reflejar los requerimientos reales de la organización contratante, dado que la revisión de las descripciones de los cargos es un proceso que demanda tiempo, es intensivo en materia de recursos, y burocrático.

Los retos emprendidos en el sistema de selección de personal en el sector público de Colombia, genera ineficiencias para las organizaciones, debido al gran número de vacantes, la existencia de una excesiva dependencia en el personal ocasional, y una falta de correlación entre el personal seleccionado en los procesos y las competencias requeridas por las organizaciones. También existen preocupaciones referentes a que el actual sistema de contratar externamente con universidades es indebidamente costoso, no transparente en términos de la aplicación del principio del mérito, y no responde suficientemente a las necesidades de las organizaciones reclutadoras.

El reto para Colombia es crear un sistema de reclutamiento más efectivo, manteniendo al mismo tiempo una fuerte protección y vigilancia del principio del mérito. Se podrían

implementar cambios cuidadosamente para garantizar que el aún frágil sistema de méritos sea reforzado. Hay modelos de reclutamiento de servidores públicos bien establecidos en países de la OCDE, que pueden orientar a las autoridades colombianas en este frente.

Colombia podría centrarse en ampliar y profundizar el reclutamiento basado en el mérito

Un sistema de reclutamiento más robusto basado en méritos y de implementación generalizada por el gobierno de Colombia, podría prevenir el clientelismo personal y político, y garantizar que los candidatos mejor cualificados sean seleccionados a través de métodos de selección transparentes y competitivos. Hay campo para una interpretación y aplicación más integral del concepto de mérito en Colombia, para que el sistema se ajuste no solo al texto de la ley, sino también a los valores que la ley pretende hacer valer. Los exámenes deben tener en cuenta la gama completa de los méritos de los candidatos. El sistema actual de exámenes de reclutamiento no parece ser suficientemente adecuado para la identificación y selección de las habilidades y aptitudes, que requiere el servicio público. Los candidatos con experiencia, habilidades y aptitudes superiores pueden ser sobrepasados por candidatos que simplemente son buenos pasando exámenes. Como resultado de ello, es probable que el sistema de reclutamiento esté suministrando al menos cierta proporción de empleados, que no satisfacen las necesidades de las organizaciones empleadoras.

Los requisitos claves para el reclutamiento basado en méritos son que los criterios de selección sean objetivos y relevantes para el trabajo que va a desempeñar la persona que está siendo reclutada; que el proceso de selección sea transparente, adecuadamente documentado y abierto a la auditoría; y que el proceso de reclutamiento sea abierto a la competencia. Estos requisitos se pueden satisfacer definiendo las habilidades y aptitudes requeridas para hacer el trabajo y usando una gama de métodos válidos y apropiados para examinar a los candidatos. El sistema australiano puede ofrecer alguna inspiración a las autoridades colombianas en este tema, ya que muestra cómo se tiene en consideración una serie de cualidades de los candidatos, relacionadas con el trabajo, en el sistema de reclutamiento (ver Recuadro A.7).

Recuadro A.7. **Reclutamiento basado en méritos en el servicio público de Australia**

Las decisiones de empleo en el Servicio Público de Australia (*Australian Public Service*-APS) se basan en el mérito, el cual es uno de los Valores del APS.

Como mínimo, todas las decisiones de empleo deben estar basadas en una evaluación de las cualidades relacionadas con el trabajo de una persona y de aquellas requeridas para desempeñarlo. Para decisiones que puedan dar lugar a la contratación o ascenso de un empleado del APS, la evaluación debe ser competitiva. Bajo la Ley del Servicio Público de 1999, una decisión está basada en méritos si:

- se hace una evaluación de la idoneidad relativa de los candidatos para el desempeño efectivo del puesto, usando un proceso de selección competitivo; y
- la evaluación se basa en la relación entre las cualidades de los candidatos relacionadas con el trabajo y las cualidades relacionadas con el trabajo genuinamente requeridas para el desempeño efectivo del mismo; y
- la evaluación se centra en la capacidad relativa de los candidatos para lograr los resultados relacionados con el desempeño efectivo; y
- la evaluación es la consideración primaria para la toma de la decisión.

Para que la evaluación sea competitiva, también debe ser abierta a todos los miembros elegibles de la comunidad. Para trabajos permanentes y no permanentes de más de 12 meses, esto se logra

Recuadro A.7. **Reclutamiento basado en méritos en el servicio público de Australia** *(continuación)*

mediante la notificación del puesto en la Gaceta de Empleo del APS en el sitio web de empleos del APS.

Las cualidades relacionadas con el trabajo, que pueden ser tenidas en cuenta al hacer una evaluación, incluyen:

- Habilidades y capacidades
- Cualificaciones, capacitación y competencias
- Estándares de desempeño laboral
- Capacidad para producir resultados mediante el desempeño efectivo en el nivel requerido
- Cualidades personales pertinentes
- Potencial de desarrollo adicional demostrado
- Capacidad para contribuir al desempeño del equipo.

Fuente: Información suministrada por la Comisión del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service Commission)*.

El gobierno de Colombia podría revisar sus actuales esquemas de reclutamiento, y actuar para introducir una serie buenas prácticas en métodos de selección que fortalezcan la aplicación del principio del mérito. El reclutamiento podría continuar basándose en fundamentos objetivos y bien documentados, pero se debe fortalecer la concentración en las competencias pertinentes para el trabajo a ser desempeñado, y se deben mejorar los métodos de examinación para garantizar la selección de los candidatos más idóneos. Esto es esencial para mejorar la profesionalidad y la capacidad de la fuerza laboral del gobierno.

Colombia podría renovar su concentración en el reclutamiento basado en competencias y en la elaboración de los perfiles de los cargos

Las competencias incluyen los conocimientos, habilidades y comportamientos necesarios para el buen desempeño de un trabajo. La aplicación del principio del mérito y la calidad del proceso de reclutamiento se mejorarían, usando métodos debidamente validados de examinación para las competencias pertinentes de los candidatos. Si bien los exámenes generalistas son una forma adecuada para organizar numerosas contrataciones en grados de base (por ejemplo, reclutamiento de recién graduados en grados de principiantes), no son los más adecuados para reclutar cargos más avanzados o especializados, donde es necesario examinar las competencias relevantes para el trabajo. Incluso para los cargos de nivel principiante, los países de la OCDE generalmente complementan los exámenes con entrevistas y otras formas de examen o valoración, para garantizar la selección de los candidatos más idóneos. Hacer un mayor énfasis en las competencias requerirá alejarse de los exámenes teóricos y generalistas, y realizar exámenes más dirigidos con base en las descripciones de los cargos y en las competencias requeridas definidas por las organizaciones reclutadoras. Dicho cambio exigiría una interpretación menos restrictiva de las disposiciones constitucionales pertinentes, con miras a garantizar que el servicio público tenga acceso al mejor personal posible. Los sistemas usados en Bélgica y Corea del Sur ilustran cómo se puede hacer esto. Cada sistema usa varias etapas, y se hace especial énfasis en las pruebas de competencias.

Recuadro A.8. **Reclutamiento y selección en Bélgica y Corea del Sur**

Bélgica ofrece un ejemplo de un país con esquemas de reclutamiento relativamente sofisticados. La forma básica de reclutamiento de los servidores civiles de planta es a través de exámenes abiertos y competitivos. Estos se basan en las descripciones de los cargos y en las competencias requeridas determinadas por las organizaciones reclutadoras. Con el paso del tiempo, el proceso de selección de personal se ha alejado de los grandes exámenes generalistas y se ha acercado al reclutamiento basado en perfiles de competencias específicas. Actualmente, la selección se basa en perfiles de competencias genéricas en tan solo el 10% de los casos, y en perfiles de competencias específicas en el 90% de los casos.

Tener un diploma puede ser un prerrequisito para participar en un examen. La amplitud y la calidad de los antecedentes educativos afectan a la evaluación de un candidato. Los aspirantes que cumplen los requisitos formales participan en diferentes exámenes de habilidades, competencias y aptitudes. El contenido de estos exámenes depende del tipo de cargo y de los criterios de reclutamiento y puede incluir una prueba psicológica.

En el 90% de los casos, los reclutamientos se basan en selecciones clasificadas. La mayoría de las administraciones siguen las clasificaciones, pero las administraciones flamenca y holandesa combinadas hacen la selección definitiva ellas mismas. Se les permite a las administraciones hacer una lista de reserva de candidatos para posibles reclutamientos futuros.

En **Corea del Sur**, los exámenes para la selección de nuevos empleados públicos incluyen varias etapas, cada una de las cuales usa diversas herramientas para evaluar competencias y conocimientos. En una serie de exámenes de ingreso al servicio civil para un cargo Grado 5, el primer examen es el Examen de Aptitudes para el Servicio Público (*Public Service Aptitude Test*) o PSAT, el cual evalúa los rasgos y competencias básicas necesarias para los servidores públicos. El segundo examen mide los conocimientos profesionales. El tercer examen estima las competencias, la actitud y los valores por medio de entrevistas y discusiones grupales. El modelo de competencias se aplicó recientemente a lo largo de todo el proceso de selección. Por ejemplo, en el tercer examen de ingreso para Grado 5, el gobierno identifica competencias específicas para cada grado y categoría de trabajo aplicando enfoques cualitativos y cuantitativos, luego construye mapas de competencias y una enciclopedia de competencias mediante el mapeo de las competencias identificadas. En las entrevistas se implementa la evaluación de competencias aplicando métodos de Centro de Entrevistas y Evaluación de Eventos de Comportamiento (*Behavioural Event Interview and Assessment Centre*).

Fuente: OCDE (2007), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium*, OECD Publishing, París; OCDE (2010b), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OCDE, París.

Actualmente, en los procesos de selección de funcionarios de carrera en Colombia, la experiencia no es tenida en cuenta plenamente. Por tanto, se considera que esta es un área donde se debería fortalecer el principio de la selección basada en el mérito. En muchos países de la OCDE, los esfuerzos para ampliar el acceso al servicio público, mejorar la diversidad y garantizar un grupo nutrido de candidatos ha involucrado, entre otras cosas, reducir la dependencia en las cualificaciones académicas y tener en cuenta la experiencia y las competencias relevantes. La experiencia debe considerarse al reclutar cuando esta es relevante. En Colombia es necesario hacer una distinción entre el reclutamiento de recién salidos de la escuela y graduados universitarios, a grados de nivel principiante, donde no tiene sentido exigir experiencia, y el reclutamiento para otros cargos, donde la experiencia pertinente debe ser incluida como uno de los criterios de reclutamiento. Sin embargo, es importante que la experiencia no se traduzca simplemente como un número de años en un cargo relevante. Debido a que la experiencia consiste en la adquisición paulatina de conocimientos y habilidades técnicas, es necesario que se examine en los procesos de selección de personal.

El actual sistema de manuales de descripción de cargos no ofrece unas bases adecuadas para el reclutamiento ni para la gestión de la fuerza laboral. Una gestión efectiva de recursos humanos requiere que las organizaciones empleadoras tengan la potestad y flexibilidad para definir sus propios perfiles de cargos, definiendo el trabajo a realizar y las competencias requeridas para desempeñarlo. La objetividad puede asegurarse teniendo estándares, a los cuales deben ajustarse los perfiles de los trabajos y una adecuada vigilancia del proceso de reclutamiento para protegerse del favoritismo, en lugar de tener que contar con la aprobación de perfiles de cargos individuales por parte de un órgano central. Por ejemplo, sería aconsejable tener una plantilla estándar para perfiles de cargos y un menú de competencias, del cual puedan seleccionar las organizaciones empleadoras, como se ilustra en el Recuadro A.9.

Recuadro A.9. **Ejemplo de una plantilla de perfil de cargo**

Título del cargo:

Organización empleadora:

Propósito del trabajo:

Nivel o grado del cargo:

Relación de reporte:

Responsabilidades / Rendición de Cuentas

(Principales productos / resultados por los cuales el titular del cargo es personalmente responsable)

Áreas claves de resultados:

(cómo se mide el logro de los productos / resultados)

Competencias requeridas para el trabajo (a ser seleccionadas de una lista estándar):

- Conocimientos y habilidades técnicas / especializadas (en una escala según el nivel requerido)
- Competencias interpersonales (comunicación, trabajo en equipo, habilidades relacionales, etc.) (en una escala según el nivel requerido)
- Cualificaciones (cualificaciones académicas y/o profesionales relevantes)
- Experiencia (para cargos de nivel principiante no se requiere de experiencia)
- Competencias gerenciales y de liderazgo (si son pertinentes)

Los perfiles de cargos son una manera de combinar un enunciado sobre lo que se espera de un trabajo —su propósito, responsabilidades / rendición de cuentas y productos / resultados esperados— y lo que el titular del cargo debe aportarle en términos de habilidades, comportamientos, experiencia y otros atributos para desempeñarlo efectivamente. Como tal, los perfiles de cargos respaldan una serie de procesos de RR.HH., incluyendo reclutamiento, capacitación y gestión de desempeño, y pueden ser un instrumento poderoso para crear una cultura de rendición de cuentas y desempeño. El sistema RIME francés es un ejemplo de cómo la gestión de competencias, los perfiles de cargos y una nomenclatura común de los puestos, pueden conjugarse para crear una base común para la gestión de recursos humanos:

- El RIME ha permitido pasar de la administración de personal a la gestión estratégica de recursos humanos, basándose en análisis de las necesidades de personal y de las competencias requeridas.
- El RIME respalda la consecución de personal basada en análisis de necesidades de competencias, y aumenta la movilidad del personal entre departamentos posibilitando la identificación de grupos potenciales para el reclutamiento.
- Existe una mejor focalización del reclutamiento y de la concordancia de los puestos con las personas con base en las necesidades operacionales de los ministerios.
- La capacitación también se organiza en torno a las competencias necesarias para los puestos de referencia identificados en el RIME.[28]

La implementación de un sistema de perfiles de cargos basados en competencias, es una inversión de gran calado pero necesaria para el gobierno de Colombia. Colombia ya cuenta con las bases para crear este tipo de sistema en su nomenclatura común de puestos. La ley de 2004 sobre empleo en el servicio público, aporta el marco legal para introducir las competencias, y el DAFP ya ha empezado a sentar las bases para un marco de competencias. La gestión de competencias y un sistema de perfiles de cargos respaldarán un enfoque más estratégico y bien integrado hacia la gestión de recursos humanos. Adicionalmente, implementar mejoras en el sistema de selección de personal, proporcionaría las bases necesarias para perfeccionar la formación y la gestión por desempeño. Los perfiles de cargos también pueden ayudar a impulsar la orientación hacia los resultados que el gobierno se ha comprometido a instalar en el servicio público, mediante la definición de las responsabilidades / rendición de cuentas del titular del cargo y de los productos / resultados esperados. La flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo se vería mejorada teniendo perfiles genéricos de cargos, que definirían los puestos comúnmente en todo el servicio público, ya que esto sentaría las bases para la movilidad y reasignación de personal. Sin embargo, también es necesario dar espacio a perfiles de competencias específicas, que puedan ser requeridas por determinadas organizaciones.

Con base en la experiencia de países de la OCDE, el gobierno de Colombia podría contemplar desarrollar una hoja de ruta para implementar la gestión de competencias, como se describe en el Recuadro A.10.

Recuadro A.10. **Hoja de ruta para implementar la gestión de competencias**

Esta hoja de ruta fue creada con base en la experiencia de países miembros de la OCDE en la introducción de la gestión de competencias. No es una receta, sino una lista de recomendaciones o unas pautas sobre como emprender la gestión de competencias.

Paso 1: Decidir introducir la gestión basada en competencias. Esta es una elección estratégica y un compromiso de largo plazo. La gestión de competencias debe ser considerada como un medio para lograr un objetivo. Es importante establecer los objetivos del proyecto de modelado de competencias anticipadamente. Formular los objetivos claramente puede contribuir a crear una perspectiva compartida sobre la gestión de competencias entre las diferentes partes interesadas. El vínculo con la misión y la visión organizacional debe hacerse aquí. La decisión de introducir la gestión de competencias no se debe banalizar, dado que no es un proceso fácil. No obstante, la gestión de competencias puede apalancar el cambio de la cultura organizacional. La introducción de la gestión de competencias puede ser una oportunidad interesante para introducir cambios organizacionales durante un período de reformas gubernamentales más amplias.

Paso 2: Organizar, planear y comunicar el cambio a la gestión basada en competencias. Se deben considerar tres aspectos: *i)* determinar la organización de la gestión de competencias, que se remite a la estructura de gobernanza de RR.HH. que se aplique; *ii)* planear el enfoque

Recuadro A.10. **Hoja de ruta para implementar la gestión de competencias** *(continuación)*

para el desarrollo de un sistema de gestión de competencias, que involucra definir conceptos, determinar las partes pertinentes de la organización, y seleccionar las herramientas de desarrollo; y *iii)* desarrollar e implementar planes de comunicación para obtener el apoyo del personal.

Paso 3: Identificar competencias y desarrollar modelos de competencias para los grupos objetivo especificados. Esta fase de diagnóstico empieza especificando los grupos objetivo de la gestión de competencias. Luego, se especifica el modelo de competencias y se identifican las competencias. No existe un sistema ideal de gestión de competencias, pero un buen sistema de gestión de competencias siempre debe estar alineado con las metas específicas de una organización. El modelo de competencias de un gobierno incluye idealmente una mezcla de competencias específicas para el servicio público, y competencias que se presentan en organizaciones tanto del sector público como del sector privado. Las competencias específicas para el servicio público generalmente adoptan la forma de valores (del servicio público), como por ejemplo: compromiso, servicio, integridad, transparencia, rendición de cuentas y equidad. Otras competencias con un énfasis específico en el servicio público son el profesionalismo y la integridad en el servicio público, la afinidad con la gestión del sector público, la conciencia política, la destreza política, y la motivación hacia el servicio público.

Paso 4: Integrar competencias en diversos procesos de RR.HH. La integración de competencias en los diversos procesos de RR.HH. puede darse gradual o repentinamente. Con la integración gradual, es posible comenzar con un proyecto piloto en un departamento, con un grupo de empleados o en un proceso de RR.HH. (selección, remuneración, planeación de fuerza laboral, etc.). La gestión de competencias es más que simplemente usar las competencias en diversos procesos de RR.HH.; requiere de una dinámica que abarque a toda la organización. Por lo tanto, los sistemas de RR.HH. basados en competencias deben ser integrados de manera que estén alineados y se apoyen mutuamente. El desafío es desarrollar la gestión de competencias como una parte integrada y central de la GRH, y evitar el riesgo de convertirla en una herramienta aislada o en un fin en sí misma.

Paso 5: Revisar y actualizar el sistema de gestión de competencias regularmente. Es particularmente importante captar la naturaleza dinámica de las competencias individuales relacionadas con los trabajos. Se deben programar actualizaciones y revisiones periódicas del sistema de gestión de competencias. El modelado de competencias es un proceso continuo, no un proyecto por una sola vez. Para ser útil, la lista de competencias necesita ser revisada a medida que cambian las estrategias y condiciones de los negocios. Hay varias opciones en términos de tiempos, tales como evaluaciones periódicas o una revisión integral que abarque varios años.

Fuente: OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.

Colombia podría focalizarse en organizar el reclutamiento más efectivamente

Si bien el establecimiento de la CNSC ha sido un paso importante para fortalecer y proteger el mérito, hay serias dificultades en la forma en la que funciona la CNSC actualmente. La capacidad de la CNSC para desempeñar sus responsabilidades efectivamente, se ha visto entorpecida por la ausencia de una agencia de reclutamiento profesional, recursos insuficientes, una gran falta de desarrollo acumulado de vacantes, exceso de involucramiento en asuntos operativos, y el tiempo y los recursos considerables invertidos lidiando con cuestionamientos jurídicos a los concursos de reclutamiento (ver sección anterior).

Un primer paso para mejorar la situación sería terminar el prolongado y continuado proceso de selección de personal iniciado en 2005. La lección a aprender de esa experiencia, es que debe evitarse en el futuro un proceso masivo de reclutamiento similar. Se lograría

una mejor focalización del reclutamiento, organizando concursos para cada organización. El desarrollo de perfiles estandarizados de cargos en la medida de lo posible, también posibilitaría organizar concursos de reclutamiento para todo el servicio público y para un tipo particular de puesto donde se requiere de una contratación numerosa.

Otra iniciativa útil podría ser organizar concursos para diferentes sectores del servicio civil el mismo día, para que las personas no puedan presentarse en múltiples concursos. Si bien es deseable atraer la mayor cantidad posible de candidatos bien calificados, parece ser que la situación actual es que se presentan muchas personas sin las cualificaciones adecuadas y esto contribuye a alargar el ciclo de reclutamiento. Este desafío también podría ser abordado mediante la sugerencia anticipada de perfiles de cargos mejor definidos estableciendo las competencias requeridas para el puesto. Un método eficiente de preselección para eliminar candidatos que no tienen las cualificaciones obligatorias requeridas, también sería de utilidad. Por ejemplo, el reclutamiento en línea es usado ampliamente para gestionar las solicitudes y preseleccionar los candidatos que cumplen con los requisitos obligatorios, tales como cualificaciones y tiempo de experiencia pertinentes.

Un paso esencial para mejorar la operación del sistema de reclutamiento sería cambiar la forma en la que la CNSC desempeña sus funciones. Esto debe verse como de alta prioridad, a ser abordado lo antes posible. La CNSC sería más efectiva ejerciendo un papel de vigilancia estratégica con respecto al reclutamiento y la protección del mérito, similar al papel que juegan las comisiones del servicio público en varios países de la OCDE (Recuadro A.11),

Recuadro A.11. **Ejemplos sobe el papel que juegan las comisiones del servicio público en algunos países miembros de la OCDE**

Australia: El Comisionado de Protección del Mérito es un funcionario reglamentario independiente nombrado por el Gobernador General en Consejo, con la asesoría del Ministro del Servicio Público. El Comisionado ofrece la seguridad, en áreas claves del marco de empleo del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service*-APS), de que los Valores del APS están siendo aplicados efectivamente por las agencias y los jefes y el personal de las mismas. Estas áreas claves son:

- decisiones de empleo basadas en méritos
- estándares éticos
- un sistema justo de revisión de las decisiones y acciones de empleo.

Irlanda: La Comisión de Nombramientos del Servicio Público (*Commission for Public Service Appointments*) es un órgano independiente que define y protege los estándares de reclutamiento, y está obligada por ley a garantizar, que el reclutamiento y la selección se realizan por medios justos, abiertos y basados en méritos. Su responsabilidad estatutaria primaria es fijar los estándares para el reclutamiento y la selección, los cuales publica como Códigos de procedimientos. La Comisión protege estos estándares a través del monitoreo y la auditoría regulares de las actividades de reclutamiento y selección, y también investiga supuestas violaciones de los códigos de procedimientos.

Reino Unido: La Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commission*) vigila los principios de competencia justa y abierta y de nombramiento por méritos. También ayuda a promover los valores del Servicio Civil de honestidad, integridad, objetividad e imparcialidad, y atiende las reclamaciones bajo el Código del Servicio Civil. La Comisión establece los principios de reclutamiento. Los departamentos y agencias están en libertad de desarrollar sus propios enfoques de reclutamiento siempre y cuando sean consistentes con los Principios de Reclutamiento.

Fuente: Para Australia: www.apsc.gov.au/; Para Irlanda: www.cpsa.ie/Home.aspx?SID=4&SSID=0; Para el Reino Unido: http://civilservicecommission.independent.gov.uk/, visitados el 5 de noviembre de 2012.

asignándole la organización del reclutamiento a un órgano diferente, sujeto a la regulación y auditoría de la CNSC. Bajo un modelo de este tipo, la CNSC salvaguardaría de forma más efectiva el mérito y estaría en capacidad de agregar valor en áreas tales como el desarrollo de estándares, códigos de procedimientos, auditoría del reclutamiento, investigación de supuestas violaciones a los procedimientos de reclutamiento, y protección de los valores esenciales del servicio civil. Esto reforzaría el prestigio de la CNSC. Es primordial que simultáneamente, se dote a la CNSC de los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones. El modelo de un órgano regulatorio independiente, con su propio presupuesto, parecería ser el adecuado para garantizar la independencia de la CNSC.

El sistema de la existencia de un tercero en el proceso de selección de personal, es útil para garantizar la independencia y objetividad en el reclutamiento, sin embargo, en Colombia su implementación a través de universidades encargadas de la definición y realización de los concursos de selección de personal no es satisfactoria por varias cuestiones:

- Es costoso y contribuye a alargar el ya de por sí prolongado período de reclutamiento, dado que la universidad que hará los exámenes, tiene que ser seleccionada y luego debe desarrollar el examen.
- Varios funcionarios entrevistados en las organizaciones empleadoras expresaron reservas con respecto a la calidad de los exámenes en algunas instancias, y manifestaron no estar seguros de que el sistema garantice conseguir al mejor candidato para el puesto.
- El uso de universidades no sustituye el de agencias profesionales de reclutamiento. Sin embargo, no se recomienda remplazar las universidades simplemente contratando el reclutamiento externamente con agencias privadas de reclutamiento, dado que esto puede significar un riesgo de insuficiente vigilancia del proceso.

Se recomienda enfáticamente el establecimiento de una organización pública de reclutamiento, bajo la vigilancia de la CNSC para garantizar su independencia, y usando métodos de reclutamientos guiados por las mejores prácticas. La oficina federal de selección en Bélgica y el Servicio de Nombramientos del Sector Público en Irlanda pueden servir de modelos para dicho órgano (ver Recuadro A.12). Un órgano equivalente en Colombia podría tener el mandato formal de gestionar el reclutamiento para la administración.

Recuadro A.12. **Agencias y procesos de reclutamiento en Bélgica e Irlanda**

En **Bélgica**, los criterios de reclutamiento son acordados entre SELOR (la oficina federal de selección) y la organización reclutadora, especificando las habilidades y tipos de empleados que la organización desea reclutar. SELOR publicita la selección, recibe las solicitudes de participación, verifica el cumplimiento de los requisitos formales por parte de los aspirantes, hace las diferentes pruebas y exámenes, y produce una lista de clasificación de los aspirantes que pasaron el proceso de selección y son elegibles para ingresar a la planta de personal permanente del servicio público.

Las principales ventajas de SELOR son su profesionalidad y su independencia frente a las organizaciones reclutadoras. Es una agencia de reclutamiento moderna que usa métodos de vanguardia. Ha desarrollado certificaciones de competencias y de metodología, e invertido en instalaciones y equipos modernos, está desarrollando activamente su uso de internet, y parece estar liderando el desarrollo y uso de procesos de reclutamiento soportados en línea. Su financiación proviene del presupuesto federal y ha logrado ampliar sus actividades sin aumentar sus necesidades de financiación.

En **Irlanda,** el reclutamiento de servidores públicos de planta es administrado por el Servicio de Nombramientos Públicos (*Public Appointments Service*-PAS). El proceso es similar al de Bélgica.

Recuadro A.12. **Agencias y procesos de reclutamiento en Bélgica e Irlanda** *(continuación)*

Los exámenes han ido cambiando de pruebas abstractas a pruebas más de tipo de simulación del trabajo, ejercicios estratégicos, pruebas de competencias, y en menor grado, el examen de logros. El proceso genera una lista de clasificación de los candidatos aprobados. Los empleos son ofrecidos a los candidatos seleccionados a medida que existen vacantes. Los empleadores tienen posibilidades limitadas para elegir a quién vincular, e igualmente los aspirantes no pueden elegir a qué organización van a ingresar.

Los principales servicios que presta el PAS incluyen:

- Reclutamiento para cargos en el Servicio Civil
- Reclutamiento para algunos altos cargos en las Autoridades Locales, Juntas de Salud, Autoridades Portuarias, Juntas de Pesca y Comités de Educación Vocacional
- Asistencia al Comité de Nombramientos de Nivel Superior (*Top Level Appointments Committee*) para el nombramiento de altos cargos dentro del servicio civil, por ejemplo realizando entrevistas preliminares
- Selección de candidatos para ascensos dentro del Servicio Civil a través de exámenes y entrevistas interdepartamentales de selección
- Asistencia en reclutamiento abierto a otras organizaciones del sector público, tales como el Centro de Carrera de Enfermeras (*Nurses Career Centre*)
- Provisión de consultoría y formación en reclutamiento a organizaciones clientes y órganos públicos

Irlanda se diferencia de Bélgica en cuanto a que dispone de un marco para descentralización. Los departamentos y órganos del gobierno pueden manejar su propio reclutamiento, siempre y cuando el PAS haya determinado que son suficientemente competentes para hacerlo, y a condición de que observen el Código de Procedimiento de reclutamiento del gobierno. Se espera que este sea un proceso de aprendizaje, que conduzca a una creciente gestión del reclutamiento en el nivel descentralizado.

Fuente: OCDE (2007), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium*, OCDE, París; y OCDE (2008), *Ireland: Towards an Integrated Public Service*, OECD Public Management Review, OCDE, París; y www.taoiseach.gov.ie/eng/Work_Of_The_Department/Jobs/ (visitado el 6 de noviembre de 2012); www.publicjobs.ie/publicjobs/ (visitado el 6 de noviembre de 2012).

Se recomienda que dicha agencia de reclutamiento gestione el reclutamiento para el ingreso a la corriente carrera administrativa así como a las carreras especiales.

En este punto del desarrollo del servicio público, no se recomienda que el reclutamiento sea descentralizado a las organizaciones empleadoras para garantizar una estricta vigilancia del mérito y la integridad. Sin embargo, el tipo de agencia de reclutamiento recomendada sería compatible con que las organizaciones reclutadoras hicieran una contribución mucho más sustancial en el proceso de selección de lo que parece ser actualmente; por ejemplo, en términos del perfil y las competencias pertinentes de los candidatos.

El sistema de autorizaciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda para la organización de concursos de reclutamiento tiene graves inconvenientes. Genera demoras, plantea dificultades a las organizaciones para gestionar la planeación de su fuerza laboral y garantizar que cuenten con el personal adecuado. Las anteriores recomendaciones sobre presupuestos y planeación de personal podrían eliminar la necesidad de este detallado nivel de control, para que los concursos puedan ser organizados en cronogramas diferentes a los de las autorizaciones para los cargos que vayan quedando vacantes.

El proceso de reclutamiento parece ser bastante litigioso. Como se mencionó antes, la CNSC está involucrada en un gran número de recursos ante tribunales. Si bien es esencial contar con un canal de apelaciones, sería preferible proveer canales internos, con instancia ante tribunales como último recurso cuando todas las demás vías han sido agotadas. Por ejemplo, el sistema irlandés tiene varios niveles de apelaciones regulados por la Comisión de Nombramientos del Servicio Público: [29]

- El primer nivel es una revisión informal por la organización contratante.
- Cuando un candidato no está satisfecho con el resultado, el siguiente nivel es una revisión formal por parte del jefe de la organización reclutadora.
- Si el candidato aún no está satisfecho, la organización reclutadora debe nombrar a un alto funcionario no conectado con el reclutamiento, para estudiar el proceso y arbitrar.
- Un proceso separado se aplica cuando una persona, que puede o no ser candidata, considera que un proceso de nombramiento ha vulnerado códigos de procedimiento de la Comisión de Nombramientos del Servicio Público y solicita que sea investigado. La investigación se completa normalmente en un plazo de 25 días hábiles. La decisión de la Comisión es definitiva.

Colombia podría centrarse en el reclutamiento para cargos gerenciales y otros "cargos de confianza"

Los cargos gerenciales y otros "cargos de confianza" son nombramientos contractuales, que están sujetos a libre nombramiento y cese, y que no forman parte del servicio público de carrera. Los cargos de libre nombramiento incluyen: todos los cargos ejecutivos y de gerencia en el nivel nacional y territorial; cargos que gestionan recursos públicos; cargos de cualquier nivel que involucran criterios de "confianza", tales como conductores oficiales, guardaespaldas y guardias de seguridad; secretarios/as de los Directores, ciertos profesionales que prestan servicios directos al Director, y puestos en la oficina del Ministro. Dentro del nivel de gerencia se identifican dos clases: *i)* alta dirección del estado y *ii)* gerencia pública. Las personas nombradas en los más altos cargos de gerencia del estado —Ministros, directores de los departamentos administrativos y unidades administrativas especiales, Viceministros, subdirectores y gerentes de entidades descentralizadas, y funcionarios y gerentes de alto nivel en el nivel territorial— son nombradas a discreción del Presidente.

Para los cargos de gerencia pública, que son cargos por debajo de los más altos niveles y hasta el nivel de mandos medios, el gobierno de Colombia, en años recientes, ha introducido un proceso de reclutamiento diseñado para ofrecer más transparencia, mérito y garantizar la calidad. La selección no se basa totalmente en los méritos, dado que no existe el requisito de anunciar los cargos públicamente. La CNSC no está involucrada en estos reclutamientos. El reclutamiento es descentralizado en la organización reclutadora, si bien el DAFP es responsable de aprobar los criterios de reclutamiento y prestar soporte técnico a las organizaciones empleadoras en el desarrollo de sus procesos de reclutamiento. Las hojas de vida de los candidatos se publican en el sitio web del gobierno. Es bastante común usar agencias profesionales de reclutamiento para cargos claves, y en estos casos las agencias de reclutamiento usan diversos métodos de búsqueda y selección.

El gobierno de Colombia podría continuar desarrollando el proceso de selección de personal a fin de garantizar, que el nombramiento de los altos cargos recaiga sobre las personas mejor capacitadas para dicho fin. Si bien es entendible que el gobierno desee mantener discreción, en lo referente al nombramiento de sus colaboradores directos, existe, como en países de la OCDE, el delicado asunto referente a cuál debe ser la línea divisoria entre el empleo público de funcionarios de carrera y los nombramientos discrecionales de los altos cargos.

En términos de mejorar aún más el proceso de reclutamiento, es deseable garantizar la objetividad en los nombramientos para los altos cargos, y garantizar que el universo de candidatos idóneos sean lo más amplio posible, para dar acceso al mejor talento en el servicio público. También es esencial descartar que se sugiera que el proceso de reclutamiento pueda estar expuesto a favoritismo o nepotismo. Esto puede lograrse de la mejor manera abriendo un grupo de candidatos potenciales a través del anuncio de vacantes en la gestión pública y de la toma de decisiones compartidas sobre el nombramiento, de manera que el superior inmediato no sea el único involucrado en la selección definitiva. El uso de agencias de reclutamiento es perfectamente compatible con el reclutamiento basado en méritos, siempre y cuando el cargo sea anunciado públicamente y los criterios y métodos de reclutamiento sean objetivos. Un método para introducir la toma colectiva de decisiones sería introducir una comisión, como se hace en Irlanda.

Recuadro A.13. **Comité de Nombramientos de Nivel Superior en Irlanda**

La competencia del Comité de Nombramientos del Nivel Superior (*Top Level Appointments Committee*-TLAC) es garantizar la objetividad en los nombramientos para los altos cargos, mejorar la calidad de la alta dirección, abrir a la competencia los puestos del más alto nivel, y estimular la competencia y movilidad interdepartamental. Los nombramientos de más alto nivel (Secretario General) son hechos por el gobierno a partir de una lista de candidatos preseleccionados suministrada por el TLAC y son por un período fijo de un máximo de siete años. Los nombramientos para el siguiente nivel jerárquico, Subsecretarios, también se hacen a través del TLAC. Todos los demás cargos de gerencia se nombran a través del proceso de reclutamiento del servicio civil.

La composición del TLAC fue reformada en 2011, de manera que quien la preside y una mayoría de sus miembros provengan de fuera del sector público. Los miembros externos, que tienen habilidades específicas en gerencia y recursos humanos, son nombrados por el Ministro responsable del servicio público. El objetivo es garantizar acceso a la más amplia gama de talento posible para ocupar los más altos cargos del servicio público. Además de transformar la estructura del TLAC, también se están introduciendo nuevos enfoques para atraer candidatos externos a estos cargos, incluyendo en ocasiones la caza de talentos. Todos los cargos de alto nivel son anunciados.

Los miembros del TLAC son los siguientes:

- Secretario General, Departamento de Gasto y Reforma Pública,
- Secretario General del Gobierno,
- Otros dos servidores públicos de alto nivel nombrados para períodos de tres años
- Cinco miembros provenientes de fuera del servicio civil, nombrados para períodos de tres años, uno de los cuales preside el Comité

Fuentes: Procedimientos y Prácticas del Comité de Nombramientos de Nivel Superior (*Procedures and Practices of the Top Level Appointments Committee*), http://hr.per.gov.ie/files/2011/12/here.pdf (visitado el 6 de noviembre de 2012); Departamento de Gasto y Reforma Pública (*Department of Public Expenditure and Reform*), http://per.gov.ie/ (visitado el 6 de noviembre de 2012).

Colombia podría centrarse en el empleo a prueba

El sistema de empleo a prueba es una parte importante del sistema de reclutamiento, que da la oportunidad de garantizar, que aquellas personas seleccionadas satisfacen las competencias requeridas y los estándares de desempeño. En Colombia, el proceso de prueba no parece estar siendo usado actualmente de manera efectiva, dado que no está adecuadamente soportado por mecanismos de inducción, capacitación de los nuevos reclutados, gestión de desempeño y acciones tempranas y bien documentadas para abordar problemas. Alrededor

del 90% de los reclutados pasan el período de prueba, a pesar de que en opinión de varios gerentes entrevistados no todos los seleccionados satisfacen sus requerimientos. La debilidad reconocida del sistema de gestión de desempeño es probablemente un factor clave en este punto. El riesgo de recursos ante un tribunal, también puede desalentar el uso del período de prueba para desvincular a los reclutados no idóneos. Se requiere de procesos estrictos, justos y fiables para permitir dar por terminado el empleo durante o al final del período de prueba, en el caso en que un nuevo empleado no está cumpliendo con los estándares requeridos. La efectividad del sistema de prueba podría mejorarse dando directrices y capacitación a los gerentes, y definiendo claramente el papel de los gerentes de línea y del personal de RR.HH. con respecto al manejo del período de prueba. El sistema que se usa en el Servicio Civil de Irlanda puede servir de guía para las autoridades colombianas en este campo. En Irlanda, el órgano central de GRH da las directrices sobre el período de prueba, estableciendo el procedimiento a seguir y las responsabilidades de los gerentes de línea y del personal de RR.HH. El Centro de Capacitación del Servicio Civil ha producido pautas de inducción, para ayudar a las secciones de RR.HH. a desarrollar prácticas de inducción de alta calidad. El proceso de prueba dura un año y se recomienda que se hagan al menos tres revisiones formales por parte del gerente de línea, la última de las cuales debe hacerse en el noveno mes. Las revisiones de prueba tienen en cuenta explícitamente las evaluaciones de desempeño, pero también involucran una evaluación más amplia de idoneidad. Cuando se identifican problemas por el gerente público, las intervenciones pueden consistir en incluir capacitación en el trabajo; entrenamiento (coaching); aprendizaje auto gestionado y formación. Durante todo el periodo, se llevan registros por escrito. Cuando un empleado incumple consistentemente los estándares, es informado sobre sus deficiencias en las reuniones de revisión. El objetivo es ayudar al empleado a mejorar, mientras se le deja claro que de no mejorar, su empleo se dará por concluido. El gerente de línea le hace una recomendación a la sección de RR.HH. para la confirmación o terminación del contrato con base en las revisiones de desempeño.

Colombia podría centrarse en políticas de indemnización por despido

Para que el servicio público administre su fuerza laboral, los acuerdos de indemnización o desvinculación son un elemento importante de la GRH. La gestión de talentos y competencias depende no solo de reclutar y retener el personal correcto, sino también de contar con una flexibilidad razonable para ajustar la mezcla de personal a medida que cambian las necesidades. En el pasado, los países con sistemas de empleo basados en cargos han encontrado, que es más fácil usar medidas de redundancia para disminuir el personal que los países con sistemas basados en carrera, porque las obligaciones legales de mantener el empleo tienden a ser más restrictivas en estos últimos. Este no parece ser el caso en Colombia, si bien el sistema de empleo está basado en cargos. En los países de la OCDE, la tendencia ha sido introducir más flexibilidad para desvincular personal del servicio (OCDE, 2011a). Muchos países de la OCDE tienen la posibilidad de despedir empleados con contratos a término indefinido, cuando un ministerio o agencia busca reestructurar o disminuir el número de sus empleados, si bien en la mayoría existe el requisito de proponer previamente posibilidades de reubicación.[30]

Varios países de la OCDE usan regularmente esquemas de retiro voluntario, para que los gobiernos tengan una mayor gama de opciones para gestionar la reducción y reestructuración de su plantilla de personal.[31] En general, se hacen esfuerzos para evitar redundancias obligatorias, si bien estas no se descartan de plano (OCDE, 2011a). A menudo se usan esquemas de redundancia voluntarios y estos pueden ayudar a gestionar la economía política de la reducción de la planta, ofreciendo opciones de desvinculación atractivas. Si bien dichos esquemas tienen un coste, pueden ser económicos en el largo plazo al permitir ajustar el personal relativamente rápido (OCDE, 2011a). La experiencia de países miembros de la

OCDE ha sido que dichas disposiciones son más efectivas cuando se adoptan como parte de una planeación estratégica de la fuerza laboral y en el contexto de reformas más amplias de la GRH. Los acompañamientos que han demostrado ser importantes incluyen estrategias de habilidades, estrategias de reclutamiento y gestión de competencias. (OCDE, 2011a)

En algunos países de la OCDE, como Canadá e Irlanda, también se han usado medidas de jubilación anticipada para ajustar la planta de personal, aunque no han sido el instrumento preferido en la mayoría de los países (OCDE, 2011a). Esto probablemente refleja el hecho de que las medidas son relativamente costosas. No obstante, cuando se requiere un ajuste por una sola vez, pueden demostrar ser efectivas.

El servicio público colombiano parece tener un problema estructural, por el hecho de que un número significativo de empleados de carrera, que fueron reclutados antes de la implementación del reclutamiento con base en méritos, no se corresponde necesariamente con las actuales necesidades de habilidades. Durante las entrevistas, se hizo referencia a la necesidad de mayor flexibilidad para ajustar la mezcla de personal, incluyendo procedimientos más flexibles de desvinculación. Si bien el problema estructural eventualmente saldrá del sistema a medida que ingresan nuevos empleados, una solución más rápida parecería preferible. El gobierno podría contemplar un esquema dirigido de redundancia voluntario, si bien este necesitaría ser diseñado cuidadosamente para evitar perder habilidades que deben ser retenidas. Otra opción que debe ser evaluada es un esquema de jubilación anticipada. La integración de cualquier esquema de desvinculación con otras reformas necesitaría ser analizada muy detenidamente. Las desvinculaciones deben ser parte de la planeación de personal de las organizaciones, incluyendo oportunidades para reestructurar trabajos en vísperas de las desvinculaciones. Para evitar desajustes en el trabajo, se debe prever suplir razonablemente rápido las vacantes esenciales con personal que tenga las competencias adecuadas; esto implica que las mejoras recomendadas en el sistema de reclutamiento se lleven a cabo antes de la implementación del esquema de desvinculaciones.

Estructuras de carrera y movilidad

Tanto la organización de los sistemas de empleo en el servicio público como la movilidad o reasignación de los efectivos, son temas que en los últimos años, han evolucionado considerablemente en muchos de los países miembros de la OCDE. Tradicionalmente, han existido dos principales sistemas de empleo en el sector público. Uno es el sistema de carrera, en el que los empleados públicos al inicio de sus carreras son contratados y podrán ser ascendidos adquiriendo mayores niveles de responsabilidad, siempre y cuando sean competentes para ello. Los procedimientos internos de selección competitiva garantizan el mérito y hay posibilidades limitadas de ingresar al servicio público a mitad de carrera. El otro sistema es el sistema de cargos, donde todos los cargos están abiertos a la competencia, ya sea mediante reclutamiento externo o competencia interna. En este sistema generalmente no hay una serie de grados de ascenso definidos; sin embargo, habitualmente hay una serie de pasos salariales o un rango de remuneración ligada a cada cargo, a través de los cuales los empleados pueden progresar con base en desempeño.

La experiencia de los países de la OCDE muestra, que la elección del sistema tiene un profundo efecto sobre la cultura del servicio público de un país (OCDE, 2005). Un sistema basado en las carreras tiende a promover valores colectivos al ingreso en sub-grupos específicos del servicio civil. La desventaja es un énfasis más débil en el desempeño individual y en la rendición de cuentas. Los sistemas basados en cargos tienden a tener valores más débiles entre diferentes sectores de gobierno al ingreso, que los sistemas basados en la carrera, pero tienden a ser menos deferentes y pueden crear vínculos más fuertes entre niveles de jerarquía

y estatus. Ningún servicio civil de algún país miembro de la OCDE es un ejemplo puro de un sistema de carrera o de cargo. Los países que tenían sistemas de carrera relativamente cerrados han abierto oportunidades al reclutamiento externo para niveles de mayor nivel jerárquico, así como concursos interdepartamentales para promover la movilidad interna. Los países que tienen sistemas de cargos han procedido a crear sistemas transversales de gestión de la fuerza de trabajo, desarrollo de carrera y gestión del talento. En ambos tipos de sistema, los marcos de competencias proveen una estructura para que el personal aprenda y se desarrolle para lograr un mejor desempeño en sus puestos actuales, y para mejorar su proyección de carrera.

El servicio público colombiano opera un sistema basado en cargos, mediante el cual todas las vacantes están abiertas a competencia pública. Este es en sí mismo un enfoque sensato, diseñado para garantizar el mérito. Sin embargo, a diferencia de los sistemas basados en cargos en países de la OCDE, el sistema parece estar diseñado de una manera que limita las oportunidades de progresión de carrera dentro del servicio público. Si bien los servidores públicos pueden solicitar ser admitidos a un cargo de mayor grado a través de exámenes públicos de reclutamiento, sus competencias y experiencia relacionadas con el trabajo no se tienen en cuenta en el proceso de reclutamiento. Más aún, los grados de los puestos se definen en términos extremadamente estrechos, con distinciones menores entre un grado y otro. El sistema de manuales de descripción de cargos es otro factor (ver secciones anteriores), dado que las descripciones no parecen prestarse para la movilidad, lo que realzaría las oportunidades de carrera. Como resultado de ello, muchos servidores públicos parecen verse confinados a trabajos estrechamente definidos, con pocas perspectivas de ascenso o progresión salarial. Este sistema tiene el efecto de convertir una herramienta de motivación clave —la oportunidad de ser ascendidos o de tener movilidad— en algo que no está disponible para la administración. También significa que las organizaciones ven restringida su capacidad para aprovechar la experiencia y las competencias de los empleados existentes. Al mismo tiempo, a los gerentes les preocupa la desmotivación y el menor desempeño de los empleados debido a la carencia de proyección de carrera.

Una excepción de esta situación es el sistema de cargos de libre nombramiento, que parece presentar amplias oportunidades de movilidad y progresión de carrera para el personal talentoso. Si bien este sistema provee flexibilidad en los niveles superiores, no es lo suficientemente transparente, carece de una base sólida de méritos, y significa que el servicio público carece de un cuadro cohesionado de servidores públicos de carrera de alto nivel. Se podrían hacer cambios en el sistema de cargos de libre nombramiento, para mejorar las estructuras en el servicio público de carrera. Los cargos profesionales y técnicos de libre nombramiento deben ser integrados en el sistema de carrera. El sistema de libre nombramiento para los cargos de gerencia presenta una barrera para la progresión profesional de los servidores públicos de carrera.

Mejorar las oportunidades de carrera de los empleados públicos, otorgándoles oportunidades razonables de movilidad y ascenso, podría otorgar más flexibilidad a la gestión de los recursos humanos, permitiendo a las organizaciones empleadoras hacer un uso más eficiente de su base de talentos, mejorando la motivación. Reteniendo los rasgos existentes de un servicio público basado en cargos, se podrían dar varios pasos para mejorar el sistema. La implementación de un sistema de reclutamiento en el cual se tengan en cuenta las competencias y la experiencia, como se recomendó antes, y el uso de métodos de reclutamiento con mejores prácticas, podría permitir a los servidores públicos existentes, competir más efectivamente por cargos de grados superiores, manteniendo al mismo tiempo un sistema de méritos fuerte.

Las estructuras de carrera podrían mejorarse significativamente, eliminando las divisiones entre grados de escalafón estrechamente definidos para crear grados más amplios con más campo de acción, a fin de que el personal desarrolle sus competencias y ascienda a través

Tabla A.4. **¿Cómo se promueve la movilidad externa en los países de la OCDE?**

	Los servidores públicos asignados externamente retienen el derecho de regresar a su puesto anterior (o equivalente) en el servicio público.	La movilidad externa se tiene en cuenta explícitamente en las decisiones de ascensos y en la planeación de carrera a largo plazo.	Se promueve la movilidad externa a través de programas especiales de servicio en comisión y de capacitación, tenidos en cuenta explícitamente en decisiones de ascensos y en la planeación de carrera a largo plazo.	La movilidad externa se acepta pero no se promueve de alguna manera en particular.	No se promueve	Otros
Australia	-	-	-	●	-	-
Austria	●	●	-	-	-	-
Bélgica	-	-	-	●	-	●
Canadá	●	-	-	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-	-
República Checa	-	-	-	-	●	-
Dinamarca	-	-	-	-	-	●
Estonia	-	-	-	●	-	-
Finlandia	●	●	●	-	-	●
Francia	●	●	●	-	-	-
Alemania	-	-	-	-	●	-
Grecia	-	-	-	-	-	-
Hungría	-	-	-	●	-	●
Islandia	-	-	-	-	●	-
Irlanda	-	-	-	-	-	●
Israel	-	-	-	●	-	-
Italia	-	-	-	-	●	-
Japón	●	●	-	-	-	-
Corea del Sur	●	-	-	-	-	-
México	-	-	-	-	●	-
Holanda	-	-	-	-	-	●
Nueva Zelanda	-	-	-	-	●	-
Noruega	-	●	-	●	-	-
Polonia	-	-	-	-	●	-
Portugal	●	-	-	-	-	-
Eslovaquia	-	-	-	●	-	-
Eslovenia	-	-	-	-	●	-
España	-	-	-	-	-	●
Suecia	-	-	-	-	-	●
Suiza	-	●	-	●	-	-
Turquía	-	-	-	-	-	●
Reino Unido	●	●	●	-	-	-
Estados Unidos	●	-	-	-	-	-

Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (no publicado).

de una serie de escalas de remuneración dentro del grado, con base en el desempeño. Esto necesitaría vincularse con la implementación de un sistema de clasificación de trabajos (ver arriba), que podría proporcionar bases objetivas para definir nuevos grados de cargos, y la eliminación gradual de las primas de antigüedad.

Se podrían adoptar medidas para apoyar la movilidad conjuntamente con las reformas al reclutamiento y a los grados. Por ejemplo, los gobiernos pueden promover la movilidad, estableciendo programas formales de rotación de puestos. Otra medida posible sería la creación de ferias de empleo, como se ha hecho en el servicio público francés. El gobierno australiano (Recuadro A.14) enfatiza el lugar de la movilidad en la planeación estratégica de la fuerza de trabajo. Alienta las iniciativas de movilidad planeada para diversificar las experiencias de carrera de los servidores públicos y desarrollar las capacidades de la planta de personal.

Recuadro A.14. **Uso de la movilidad planeada para diversificar las oportunidades de carrera de los empleados del APS y desarrollar capacidades de la fuerza laboral**

Como parte de los esfuerzos para fortalecer la fuerza laboral del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service*-APS), se alienta a los empleados del APS a expandir sus experiencias de carrera y se les ofrece apoyo a través del desarrollo de mecanismos de movilidad. Las iniciativas de movilidad para empleados son impulsadas por la necesidad de mejorar las capacidades de la plantilla de personal de una organización de una manera efectiva en materia de costes, y del apoyo a las aspiraciones de carrera y de desarrollo profesional de los empleados.

La incorporación de iniciativas de movilidad como parte normal del desarrollo de capacidades organizacionales, puede incluir una o más de los siguientes:

- Movimiento interno (temporal) dentro de una organización:
- La movilidad externa puede incluir movimientos (temporales) entre:
- Agencias del gobierno dentro de la misma jurisdicción, en la misma localidad o en una diferente;
- Agencias del gobierno entre diferentes jurisdicciones, por ejemplo gobiernos de la Mancomunidad, Estado, Territorio, y Locales en la misma localidad o en una diferente;
- Agencias del sector público y privado en la misma localidad o en una diferente;
- Jurisdicciones internacionales.
- Transferencia de conocimientos a través de actividades planeadas basadas en proyectos donde no se da un movimiento real

La Comisión del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service Commission*-APSC) ha desarrollado un conjunto de principios para guiar a las agencias del gobierno en la gestión de la movilidad. Los principios invitan a considerar su propio contexto de negocios y el lugar que tienen las iniciativas de movilidad dentro de sus estrategias de gestión del talento, sustentados en su plan estratégico de personal. Estos principios están disponibles en el sitio web de la APSC en www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility/employee-mobility-principles-for-advancing-professional-development.

Fuente: www.apsc.gov.au/learn/employee-mobility (visitado el 6 de noviembre de 2012).

Se considera necesario identificar y suprimir las trabas administrativas existentes a la movilidad o reasignación de recursos, tales como los sistemas diferenciados de remuneración y de grados en el servicio público. En Colombia hay un sistema razonablemente unificado de grado de cargos en la administración pública y esto en principio debe apoyar la movilidad. Sin embargo, debido a que cada organización tiene su propio conjunto de descripciones de

cargos, la movilidad se dificulta. Desarrollar una manera estándar de descripción de los cargos, basada en competencias estándar que son comunes a toda la administración, podría solventar este problema. Reemplazar las actuales descripciones de cargos por un sistema de perfiles de los puestos, como se recomienda, podría respaldar la movilidad estandarizando los requisitos para tipos similares de puestos y definiendo las competencias requeridas, posibilitando que los servidores públicos compitan efectivamente por las vacantes en otros departamentos y agencias.

Para que estas medidas funcionen es necesario hacer una inversión en el desarrollo de las carreras de los servidores públicos. Un marco de competencias podría ofrecer la estructura para que el personal aprenda y desarrolle las habilidades y capacidades que necesitan los empleadores del servicio público, mientras que la perspectiva de mejores oportunidades de carrera motivaría al personal a invertir en su desarrollo personal. Un sistema de perfiles de puestos podría identificar posibles carreras profesionales, Un ejemplo de este enfoque es el marco basado en competencias de Habilidades Profesionales para el Gobierno (*Professional Skills for Government*) del servicio civil del Reino Unido (Recuadro A.15). Este sistema

Recuadro A.15. **Reino Unido: Habilidades profesionales para el marco de competencias del gobierno**

El marco de competencias de Habilidades Profesionales para el Gobierno (*Professional Skills for Government*-PSG) se usa para puestos y carreras en el servicio civil británico. Establece las habilidades que necesita el personal del servicio civil para hacer su trabajo adecuadamente, en todos los niveles e independientemente de dónde trabajen. El marco de competencias de PSG se aplica a todos los puestos del servicio civil, en todos los grados. El marco de PSG puede ayudar a los servidores públicos a identificar: *i)* la combinación de habilidades y experiencia que deben tener en su puesto actual o esperado; y *ii)* las habilidades que pueden necesitar adquirir para cambiar de puesto o buscar ascensos. Se alienta a los servidores públicos a pensar en su marco en línea con su ciclo de valoración, lo que les da la oportunidad de identificar las habilidades que tienen y las habilidades que necesitan. Esta es una herramienta valiosa para que los servidores públicos planeen sus carreras.

El marco de competencias de PSG está dividido en cuatro áreas separadas pero que se apoyan:

Liderazgo: las cualidades de liderazgo en el servicio civil están en el centro del marco para darle dirección a la organización, proporcionar resultados, desarrollar capacidades para que la organización pueda atender desafíos actuales y futuros, y actuar con integridad.

Habilidades básicas: todo servidor público necesita ciertas habilidades básicas para desempeñarse efectivamente. Por ejemplo, en el Grado 7 las cuatro habilidades básicas son gestión humana, gestión financiera, análisis y uso de evidencias, y gestión de programas y proyectos.

Habilidades profesionales: las habilidades profesionales específicas para el puesto se relacionan con el trabajo que hacen los servidores públicos. Todos los integrantes del servicio civil requieren de algunas habilidades profesionales en, por ejemplo, desarrollo de políticas, ejecución operativa, o suministro de asesoría experta (por ejemplo, científicos, economistas y comunicadores). Esta área de PSG es apoyada por jefes de profesión, quienes fijan estándares para todas las profesiones en el servicio civil.

Experiencia ampliada: para los miembros del servicio civil directivo (*senior civil service*-SCS) y para aquellos que aspiran a ingresar al SCS, tanto la profundidad como la amplitud de la experiencia son importantes. Un profundo conocimiento profesional es valioso, pero a medida que los servidores públicos progresan en sus carreras, la amplitud de la experiencia va adquiriendo cada vez mayor importancia. Los jefes de profesión lideran el trabajo para definir la experiencia ampliada en cada contexto profesional. Esta experiencia puede ser adquirida dentro de la profesión, dentro de otra parte del servicio civil, o en otros sectores.

Fuente: Servicio Civil del Reino Unido, www.civilservice.gov.uk (visitado el 5 de noviembre de 2012).

ha demostrado ser efectivo para ayudar a los servidores públicos a identificar cómo deben mejorar sus habilidades, tanto para sus puestos actuales como para mejorar sus perspectivas de carrera. Un rasgo importante de este sistema es su vínculo con el ciclo de valoración de desempeño. Un aspecto interesante de este sistema es que identifica cuadro conjuntos de habilidades diferentes pero vinculadas.

Los sistemas de desarrollo de carrera dependen de un diálogo entre el gerente de línea y cada miembro del personal sobre las necesidades de capacitación y de desarrollo, para mejorar el desempeño del personal en su puesto actual, y para fines de planeación de su carrera. Esto sucede normalmente como parte del sistema de evaluación de desempeño, con el establecimiento de un plan de desarrollo personal para cada miembro del personal. Esto es visto generalmente como una rendición conjunta de cuentas del personal y el gerente de línea. El otro apoyo esencial es un buen sistema de capacitación y desarrollo, que ofrezca acceso al personal no solo a la capacitación formal, sino a oportunidades de desarrollo a través de la rotación de puestos, tareas de trabajo exigentes y otras iniciativas en el lugar de trabajo.

El Plan Nacional de Desarrollo (2010-14) menciona que el gobierno de Colombia "está comprometido con la formación de capital humano, con un enfoque basado en competencias para fortalecer el desarrollo humano y el incremento de la productividad…". El PND también indica que la estrategia de capacitación será ejecutada de acuerdo con el documento CONPES 3674 de 2010: Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH). Siguiendo esta estrategia, el DAFP participa en las diferentes instancias que están involucradas en la discusión y la toma de decisión como la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano, el Sistema Nacional de Certificación de la Competencias Laboral y el Sistema de Calidad del Desarrollo de Capital Humano. Proporcionando el DAFP apoyo técnico y guias metodológicas para la elaboración del Marco Nacional de Cualificaciones incluido en el documento CONPES 3674 de 2010. Desde el año pasado se están llevando a cabo en el DAFP, la ESAP y la CNSC investigaciones sobre habilidades laborales.

Mejora de la capacidad a través de la formación y el desarrollo

Los países miembros de la OCDE destinan gran cantidad de recursos a la formación y al desarrollo de la capacitación de los empleados públicos, a fin de permitir la adaptación de dicha capacitación a las competencias requeridas, proporcionando una mejora continua en la gobernanza pública. La capacitación y el desarrollo han ido adquiriendo cada vez más importancia, a medida que los servicios públicos se encuentran compitiendo por habilidades escasas en la economía del conocimiento. El impulso en pos de la innovación y de nuevas formas de prestar servicios públicos exige competencias nuevas y mejoradas, mientras que la reestructuración del servicio público que se está dando en muchos países, ha aumentado la necesidad de re-entrenar y dotar al personal para permitir su reubicación.

En la gran mayoría de los países miembros de la OCDE se proporciona formación inicial cuando se ingresa en el servicio público (OCDE, 2010c). Existe diferencia en dicha formación en función del nivel jerárquico, categoría o tipo de empleado público. La duración de la capacitación inicial al ingreso varía considerablemente de un país a otro y también para diferentes categorías de servidores públicos. En algunos casos, particularmente en los servicios públicos que tienen un sistema basado en las carreras, puede durar hasta un año o más, mientras que en otros casos, puede ser de duración inferior a tres meses. La capacitación puede formar parte del período de prueba.

El creciente contenido de conocimientos de los trabajos hace, que el desarrollo permanente de habilidades sea cada vez más importante. La capacitación en las habilidades necesarias

para un puesto específico está siendo complementada con otras formas de aprendizaje, para desarrollar una gama de competencias técnicas y de comportamiento. Por ejemplo, el trabajo en equipo ha sido enfatizado en iniciativas de varios países de la OCDE. El desarrollo de empleados es visto como un tema estratégico para la organización, a ser integrado con los planes de negocios, la planeación de personal y la gestión de desempeño. Se han rediseñado programas de capacitación en muchos países para introducir la noción del desarrollo y aprendizaje continuos durante toda la carrera. La duración promedio de la capacitación por año y por empleado es de tres a cinco días.

Aunque la estrategia de formación de GRH es establecida a nivel centralizado, existe la tendencia de que a nivel central se defina en un amplio marco, dejando así las competencias en materia de formación y capacitación a los departamentos ejecutores. En este contexto, es esencial que los gerentes se hagan responsables y rindan cuentas por la capacitación y el desarrollo de su personal, y esto se hace normalmente a través del sistema de gestión de desempeño que se aplica a los gerentes. También es importante, que el personal se responsabilice del desarrollo de sus habilidades, siempre que dispongan de los apoyos necesarios para permitirlo. Los marcos de competencias, que vinculan la capacitación a la gestión de desempeño, y una financiación adecuada de la capacitación, son todos los instrumentos claves en este frente.

Una excepción al patrón de descentralización de las responsabilidades por la capacitación, es la capacitación y el desarrollo de servidores públicos de alto nivel jerárquico. Particularmente en los países que han establecidos sistemas de servidores públicos de niveles superiores, la capacitación y el desarrollo tienden a estar organizados centralmente, para apoyar el desarrollo de habilidades de liderazgo y gerenciales, como una manera de crear un cuadro cohesionado de servidores públicos de los niveles superiores (OCDE, 2010c).

Los servidores públicos de carrera y los funcionarios de libre nombramiento en el servicio civil de Colombia tienen un derecho formal de recibir formación. Los empleados provisionales y el personal temporal no tienen derecho a la formación, a pesar de que puedan estar empleados durante varios años. Cada organización gestiona su propio presupuesto de capacitación, y las unidades de personal son responsables de desarrollar planes y programas de capacitación en consultas con la CNSC. Los programas de capacitación incluyen la inducción de personal nuevo y capacitación en el trabajo. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es responsable de proporcionar la capacitación, pero esta también puede ser provista por proveedores externos, mientras que el DAFP es responsable de la definición del marco de política a través del Plan Nacional de Capacitación.

Hay varias debilidades en el sistema de capacitación. Actualmente, a pesar del sistema de planes de capacitación, la capacitación parece estar concentrada en las preferencias individuales del empleado en lugar de en las necesidades de la organización. En gran medida, esto parece ser impulsado por el sistema de reclutamiento, lo que lleva a los servidores públicos a centrar sus esfuerzos en prepararse para exámenes de reclutamiento y a centrar su capacitación en esto. La capacitación también parece ser vista como una recompensa por desempeño para el individuo, en lugar de una inversión de la institución en el desarrollo de la capacidad de su personal para mejorar el desempeño de la organización. Si bien esto refleja la escasez de las herramientas a disposición de los gerentes para motivar y recompensar al personal, también significa que los limitados presupuestos para capacitación se están gastando de una manera no estructurada, insuficientemente conectada con las necesidades de desarrollo estratégico de personal de la organización. El DAFP ha tratado de remediar esto en todos los servicios a través del plan nacional de capacitación, y dirigiendo los presupuestos de capacitación a las áreas con mayores necesidades.

Tabla A.5. **¿Cuál es la duración promedio de la capacitación por año y por empleado?**

	1-3 días	3-5 días	5-7 días	7-10 días	Otra
Australia	-	●	-	-	-
Austria	-	●	-	-	-
Bélgica	-	●	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
República Checa	-	-	-	-	●
Dinamarca	-	-	●	-	-
Estonia	-	●	-	-	-
Finlandia	-	●	-	-	-
Francia	-	●	-	-	-
Alemania	-	-	-	-	●
Grecia	-	●	-	-	-
Hungría	-	-	-	-	●
Islandia	-	-	●	-	-
Irlanda	-	-	-	-	●
Israel	-	-	●	-	-
Italia	-	-	-	●	-
Japón	-	-	-	-	-
Corea del Sur	-	-	-	-	●
México	-	●	-	-	-
Holanda	-	●	-	-	-
Nueva Zelanda	-	-	-	-	-
Noruega	-	-	-	-	●
Portugal	●	-	-	-	-
Eslovaquia	-	●	-	-	-
Eslovenia	-	●	-	-	-
España	-	-	●	●	-
Suecia	-	-	-	●	-
Suiza	-	●	-	-	-
Turquía	-	-	-	-	-
Reino Unido	●	-	-	-	-
Estados Unidos	●	-	-	-	-

Notas: Información no disponible para Canadá y Polonia.

(-) Información no aplicable.

República Checa: 10-15 días; **Dinamarca:** Datos específicos no disponibles; un estimado es de 5-7 días en promedio; **Alemania:** Además, hay un servicio preparatorio de dos a tres años (período de entrenamiento); **Hungría:** 3-10 días; **Islandia:** 5-10 días; la duración promedio varía considerablemente, tanto entre grupos como en lapsos de tiempo; **Irlanda:** El objetivo es que el 4% de la nómina se gaste en capacitación. Cada año, cada miembro del personal identifica sus necesidades de capacitación y desarrollo en su Formulario de Perfil de Rol, que hace parte del Sistema de Desarrollo de Gestión de Desempeño. Estas necesidades son satisfechas generalmente por diversos programas de capacitación provistos por el Centro de Capacitación y Desarrollo del Servicio Civil (*Civil Service Training and Development Centre*) o mediante contratación con proveedores privados; **Corea del Sur:** El número de horas de capacitación anual obligatorias varía de un ministerio a otro; **Nueva Zelanda:** No aplica dado que no hay capacitación estándar; **Noruega:** 10-15 días; **Ucrania:** La capacitación se produce como mínimo una vez en 5 años. Su duración es de hasta 6 meses sin interrupción del servicio y de hasta 4 semanas con interrupción.

Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments*, París (no publicado).

Las autoridades colombianas otorgan una gran prioridad a la mejora del sistema de capacitación, para proveer las habilidades adecuadas, tanto dentro de la administración pública nacional como en las administraciones territoriales. Un paso importante sería vincular el sistema de capacitación a un marco de competencias y a perfiles de cargos. Sentándose así las bases para una mejor dirección de la formación, mediante la identificación de las competencias necesarias para diferentes tipos de puestos, equipando a las organizaciones con mejores herramientas para realizar análisis de necesidades, a fin de priorizar sus actividades y presupuestos de capacitación. Los países de la OCDE han adoptado una gama de iniciativas de capacitación basadas en competencias, que pueden ofrecer modelos útiles para Colombia. El enfoque preferido parece ser desarrollar marcos centrales de capacitación basada en competencias, dejando los detalles de su implementación a las organizaciones ejecutoras, con el fin de darles flexibilidad. En Bélgica, la certificación de la capacitación ha demostrado ser una herramienta útil, para alinear la capacitación con las necesidades organizacionales y estimular la participación. En varios de los países mencionados arriba, se ha hecho énfasis especial en la capacitación basada en competencias para los altos gerentes (Recuadro A.16).

Recuadro A.16. **Desarrollo de competencias mediante capacitación en países miembros de la OCDE**

Bélgica. El gobierno belga introdujo círculos de desarrollo. Estos se centran en desarrollar competencias para alcanzar objetivos personales y organizacionales. Un plan de capacitación individual para cada servidor público es crucial en los círculos de desarrollo. El círculo de desarrollo consta de cuatro fases: discusión de funciones, discusión de planeación, revisión de desempeño y entrevista de evaluación. La última fase es seguida por una discusión de planeación, que marca el inicio de un nuevo círculo de desarrollo. En teoría, estos círculos de desarrollo deben basarse en los perfiles de competencias definidos. Sin embargo, en la práctica, solo algunas organizaciones usando los perfiles de competencias. Además, la capacitación certificada se ha convertido en una de las principales herramientas de gestión de competencias en el gobierno federal belga. La meta de la capacitación certificada es desarrollar las competencias de los servidores públicos para satisfacer las necesidades de las organizaciones. Cuando se cumplen los objetivos de la capacitación, los servidores públicos reciben una prima por competencia adicional a su remuneración normal.

Dinamarca. Desde 2007, el gobierno danés ha hecho esfuerzos considerables para ampliar y cualificar el mercado para programas de desarrollo de liderazgo para el sector público. Durante el mismo período, se han hecho importantes inversiones en el desarrollo de competencias para todos los servidores públicos. Aun así, el principio general es que los empleadores locales deben elegir el programa más relevante para sus empleados. El grado de coordinación central se reduce a ofrecer consejería a los empleadores locales y a asegurarse de que el mercado ofrezca programas relevantes de alta calidad para servidores públicos.

Corea del Sur. El Instituto de Capacitación de Funcionarios Centrales de Corea del Sur (*Korean Central Officials Training Institute*) ha implementado capacitación basada en competencias, usando modelos de competencias desarrollados para cada grado. Se usan diversos métodos de aprendizaje, incluyendo cursos en líneas y análisis presencial de casos. Hay un programa para desarrollo de candidatos con base en competencias para el servicio civil de alto rango, que incluye evaluación de necesidades de competencias, capacitación en competencias, aprendizaje de acciones y aplicación en el mundo real, actividades de solución de problemas, capacitación suplementaria, evaluación de desempeño y evaluación integral.

Estados Unidos. La Oficina de Gestión de Personal de Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management*-OPM) actúa como agencia líder en la gestión de competencias, mientras que las agencias federales utilizan un enfoque descentralizado para determinar el mejor uso de las competencias en sus procesos de RR.HH. La OPM da directrices, que incluyen programas de desarrollo de liderazgo. Las Cualificaciones Ejecutivas Básicas, específicamente, sirven de guía para el currículo del Instituto de Ejecutivos Federales (*Federal Executive Institute*) y el Centro de Desarrollo de Gestión (*Management Development Centre*).

Fuente: OCDE (2011a), *Public Servants as Partners for Growth: towards a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.

Se debe procurar una mejor alineación entre la formación y el desarrollo individual, y la mejora de las habilidades y capacidades de la fuerza de trabajo para beneficio de la organización. La gestión de competencias vinculada con la capacitación y la gestión por desempeño proporcionaría las bases para identificar las brechas actuales de habilidades de los empleados, y ayudar a definir planes de capacitación y desarrollo dirigidos a reducir esas brechas. El análisis de brechas de competencias se convierte por lo tanto en la evaluación de las necesidades de aprendizaje. A partir de ahí se puede desarrollar un plan de desarrollo personal, enumerando las competencias específicas, que el empleado necesita desarrollar para un mejor desempeño. De esta manera se puede implementar un proceso continuo de mejora de competencias, vinculado con el sistema de gestión de desempeño. Por ejemplo, en Japón, el sistema de evaluación de personal incluye una evaluación de competencias y una evaluación de desempeño (OCDE, 2011a). Si se administra efectivamente, el análisis de brechas de competencia puede ayudar a eliminar la capacitación innecesaria y focalizar mejor el presupuesto de capacitación.

Los planes de capacitación podrían vincularse más claramente con el análisis y planeación de la fuerza laboral, de tal forma que el desarrollo de personal se convierta en parte integral de la manera en que las organizaciones planean su planta de personal, en lugar de tener que depender únicamente del reclutamiento para satisfacer las necesidades cambiantes. Un análisis de brechas realizado en el contexto de la planeación de personal, es una forma útil de identificar la brecha entre las competencias existentes en el personal y las competencias que requiere la organización. Esto puede entonces ser la base para un plan estratégico plurianual de capacitación. Es esencial que los planes de capacitación de las organizaciones estén vinculados con el sistema de planeación organizacional, para que la capacitación se convierta en una parte integral de la planeación de negocios de las organizaciones. Un ejemplo de este enfoque se ve en Corea del Sur, donde cada ministerio y agencia debe establecer un plan de personal cada cinco años para mejorar los niveles de competencia, basado en las competencias actuales de los servidores públicos y las competencias requeridas en el futuro próximo. Los objetivos del plan de personal deben ser logrados para el final del período quinquenal (OCDE, 2011a).

Estos tipos de enfoques basados en análisis de brechas de competencias podrían ser usados para dirigir las iniciativas de capacitación dentro de las organizaciones del gobierno, y también deben ser usados como insumo para el plan nacional de capacitación desarrollado por el DAFP. Esto debe apoyar los esfuerzos que ya se están haciendo para que la capacitación se focalice en las necesidades prioritarias para el desarrollo de la fuerza laboral.

Se podría motivar a los gerentes para que asuman mayores responsabilidades en materia de formación y desarrollo de su personal. Esto podría reforzarse definiendo responsabilidades claras en materia de rendición de cuentas para los jefes de organizaciones del gobierno y gerentes en este frente, mediante las cuales la rendición de cuentas por el establecimiento e implementación del plan de capacitación se vincula a la rendición de cuentas existente en materia de planeación organizacional. En muchos países de la OCDE, la rendición de cuentas se refuerza formando parte de los objetivos de desempeño de los gerentes.

El DAFP podría crear marcos, directrices y herramientas para respaldar los análisis de necesidades de las competencias requeridas para cada puesto de trabajo, y capacitación, así como fomentando el intercambio de buenas prácticas, apoyando consecuentemente a las organizaciones y agencias. El DAFP también podría hacer un importante aporte estratégico, desarrollando los vínculos entre la capacitación y el desarrollo y otras áreas de la gestión de recursos humanos, particularmente la planeación de la fuerza laboral y la gestión de competencias.

Recuadro A.17. **Desarrollo de servidores públicos de nivel superior: ejemplos de países de la OCDE**

En Australia, la Comisión del Servicio Público de Australia (*Australian Public Service Commission*-APSC) apoya el aprendizaje y el desarrollo del liderazgo. El Marco de Capacidades del Liderazgo Ejecutivo Superior (*Senior Executive Leadership Capability Framework*) define las capacidades requeridas de los ejecutivos de nivel superior en el servicio público. Un conjunto de programas, eventos y servicios de desarrollo provisto por la APSC ha sido diseñado específicamente para reflejar este marco. La APSC trabaja muy de cerca con las instituciones líderes y los proveedores de capacitación en toda la industria, para desarrollar y ofrecer programas diseñados específicamente para satisfacer las necesidades cambiantes de los empleados del servicio civil.

En Canadá, la Oficina Canadiense del Funcionario Jefe de Recursos Humanos (*Canadian Office of the Chief Human Resource Officer*-OCHRO) ofrece programas e información al personal de nivel superior que fomenta el crecimiento profesional. Para el nivel más alto, Viceministro Adjunto (*Assistant Deputy Minister*-ADM), la OCHRO presta asesoría a cada ADM individualmente sobre asignaciones, ascensos y oportunidades de aprendizaje, así como estrategias de desarrollo personal y de carrera. Existe una "Hoja de Ruta" de Aprendizaje para gerentes basada en competencias claves de liderazgo. Los gerentes son responsables de sus planes personales de aprendizaje. Se les exige a los gerentes pasar un programa de capacitación estructurado, que incluye:

- Orientación sobre el servicio público para nuevos gerentes reclutados
- Los gerentes recién nombrados son capacitados en las políticas y responsabilidades de rendición de cuentas relacionadas con su papel (aspectos esenciales de recursos humanos, finanzas, contratación, gestión de la información y campos relacionados)
- Habilidades gerenciales básicas, habilidades y técnicas prácticas para ayudar a los gerentes con sus tareas y responsabilidades gerenciales diarias

Además, se ofrece a los gerentes un menú de otros cursos y actividades de desarrollo de liderazgo y capacidad de gestión.

En Finlandia hay un Programa de Gestión Pública y Desarrollo de Liderazgo (*Public Management and Leadership Development Programme*) establecido por el Fondo de Innovación de Finlandia (*Finnish Innovation Fund*) para crear nuevas prácticas de liderazgo y nuevos modelos de gestión.

En Holanda hay un Programa de Líneas de Aprendizaje (*Learning Lines Program*) coordinado centralmente y un programa de Candidatos para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service Candidates programme*). El entrenamiento para líderes actuales y potenciales se hace conjuntamente con ejecutivos del sector privado.

En Suecia, la tarea de liderazgo de los servidores públicos de niveles superiores es enfatizada por la "política de liderazgo del gobierno", que fija directrices y principios básicos. Capacitación y cursos específicos buscan desarrollar las habilidades de liderazgo de los servidores públicos de los niveles superiores. El Ministerio de Hacienda decide qué temas son importantes para la capacitación. Sin embargo, la organización de la capacitación es descentralizada en las agencias individuales.

Fuente: Encuesta realizada en nombre de la Oficina del Servicio Civil de Nivel Superior en Holanda (*Office for the Senior Public Service in the Netherlands*), IPA/Berenschot (1998) e investigación realizada por los autores de este informe.

Otra área clave en la que el DAFP podría concentrar sus recursos estratégicamente es en el desarrollo gerencial. Si bien la ESAP ofrece cursos de capacitación gerencial, a los gerentes no se les exige participar y se carece de un enfoque estructurado hacia el desarrollo gerencial. Esto contrasta con el enfoque adoptado en muchos países miembros de la OCDE, donde el desarrollo gerencial y de liderazgo es visto como crítico para fortalecer la capacidad del servicio público y para equipar a quienes ocupan cargos gerenciales para liderar el cambio y la reforma.

Crecientemente, los países de la OCDE están identificando sistemáticamente las competencias particulares requeridas de los altos gerentes y desarrollando modelos de competencias de liderazgo, que son usada para orientar procesos claves de GRH, incluyendo la selección de gerentes, la planeación de la sucesión, el desarrollo gerencias y la gestión por desempeño. El desarrollo gerencial es un proceso continuo, incluso en los más altos niveles.

El desarrollo de líderes y gerentes en Colombia podría facilitarse a través de cambios en la forma en la que está organizado el servicio público del nivel superior. Competencias específicas para los gerentes podrían ser requisitos definidos establecidos para la inducción y capacitación de quienes sean nombrados para cargos de gerencia. Esto podría incluir capacitación en valores, ética y conducta del servicio civil, y en las responsabilidades en materia de rendición de cuentas, que se espera desempeñen los gerentes con respecto a la promoción y el fortalecimiento de un servicio civil ético basado en valores.

La ESAP seguirá jugando un papel importante en la capacitación y el desarrollo. Es esencial que la ESAP responda a las necesidades de las organizaciones de servicio público en términos de la capacitación que ofrece, y que continúe desarrollando su currículum y sus métodos de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. A medida que las organizaciones de servicio público alinean sus planes de capacitación en el contexto de la planeación de personal y la gestión de competencias, la ESAP necesitará responder con ofertas de capacitación oportunas y apropiadamente dirigidas. Como tema prioritario, se deben introducir métodos reconocidos para la evaluación de la efectividad en materia de costes y del impacto de la capacitación. Actualmente, la ESAP está en proceso de rediseño para estar mejor preparada a fin de satisfacer las necesidades de capacitación de los empleados públicos de diferentes niveles de gobierno. Este proceso de rediseño tiene tres objetivos: *i)* llegar al territorio; *ii)* capacitación y educación; y *iii)* fortalecer la escuela secundaria de gobierno. La visión del gobierno es dar a la ESAP el carácter de una universidad con calidad académica acreditada. Se espera que la ESAP lidere la transformación de la sociedad, las entidades públicas y las organizaciones sociales; igualmente, que actúe como organización asesora del gobierno en los asuntos de la administración pública.

Fomento de la diversidad en el servicio público

La experiencia de los países de la OCDE sugiere que es esencial plantear el tema de la diversidad, en términos de valor agregado para el servicio público: por ejemplo, fortalecimiento de la cohesión social, creación de un servicio público más representativo, y ampliación del universo de habilidades (OCDE, 2011). Algunas medidas específicas que han demostrado ser efectivas en países miembros de la OCDE incluyen (OCDE, 2011):

- Desarrollar liderazgo para la diversidad en todos los niveles del servicio público, haciendo análisis y comunicando los beneficios de la diversidad para el desempeño del gobierno
- Condenar la discriminación y asegurando igualdad de oportunidades, particularmente en el reclutamiento, las oportunidades de carrera, el acceso a cargos gerenciales, y en la remuneración
- Garantizar un marco legal adecuado para guiar los objetivos y prioridades del gobierno y para apoyar la operación de las políticas de diversidad
- Políticas de empleo dinámicas que promueven la movilidad, las carreras multidisciplinarias, la planeación de la fuerza laboral a largo plazo, competencias, y condiciones de trabajo flexibles

- Integrar la diversidad en todas las reformas de la gestión pública y adoptar un enfoque de conjunto del gobierno.

El proceso de selección de personal en el servicio público es una de las áreas claves para promover la diversidad, garantizando simultáneamente la objetividad y que el proceso esté basado en el mérito. La experiencia en países de la OCDE muestra que los siguientes tipos de mejoras establecidas en el proceso de selección de personal, pueden evitar la discriminación:

- Diversificar los canales de comunicación para llegar a una audiencia más amplia;
- Motivar a las personas a presentarse para suplir las vacantes en el servicio público;
- Hacer que el proceso y los criterios de selección sean más incluyentes, sin dejar de estar centrados en el análisis de las habilidades, cualidades y competencias requeridas para un puesto; y
- Facilitar la integración y retención de nuevos reclutados en el lugar de trabajo a través de entrenamiento (*coaching*) y tutoría (OCDE, 2011b).

Adicionalmente en varios países de la OCDE forman parte del proceso las políticas de diversidad para grupos sub-representados. Los métodos preferidos son entrenamientos (*coaching*) especiales para miembros de los grupos objetivo de la política de diversidad y sesiones de información específicamente dirigidas (ver Tabla A.6). En algunos países hay metas de ascensos. Tan solo unos pocos países han adoptado el enfoque de otorgar preferencias a los grupos sub-representados en el proceso de ascensos.

Tabla A.6. **Políticas de diversidad para grupos sub-representados en el proceso de ascensos**

	Derecho preferencial para ser ascendido				Preferencia en el proceso de selección para ascensos				Sesiones de información especialmente dirigidas				Entrenamiento (*Coaching*)				Metas de ascenso			
	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as	Mujeres	No nacionales	Minorías	Discapacitados/as
Austria	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	●
Bélgica	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Canadá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-
República Checa	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-
Francia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	●	-	●	●	●	-	●	●
Alemania	●	-	-	●	●	-	-	●	●	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-
Hungría	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	●
Irlanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-
Israel	-	-	-	-	●	-	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	●	●	-	-	●	-	-	-	-
Japón	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-
Corea del Sur	-	-	-	-	●	-	●	●	●	-	●	●	●	-	●	-	-	-	-	-
Noruega	-	-	-	-	-	-	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
España	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suecia	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-
Suiza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	-
Reino Unido	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	●	●	-
Estados Unidos	-	-	-	-	-	-	-	-	●	-	●	●	●	-	●	●	-	-	-	-

Fuente: OCDE (2010), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (no publicado).

Colombia es una nación multiétnica con una población culturalmente heterogénea y amplias disparidades sociales y regionales (ver Capítulo 1). Esto crea importantes retos para el gobierno en términos de mejorar las oportunidades para ingresar al servicio público y aumentar la representatividad del servicio público en términos de su perfil de empleo. Como se anotó antes, el gobierno de Colombia ha adoptado una posición firme en materia de representación de la mujer en los altos cargos, mediante el requisito legal de que el 30% de los cargos gerenciales sean ocupados por mujeres.

Colombia podría edificar sobre esta experiencia, desarrollando sus políticas sobre empleo en grupos étnicos minoritarios, personas con discapacidades y personas de estratos socioeconómicos bajos. Este es probablemente un proceso prolongado, dado que la clase media educada en Colombia es relativamente pequeña y la disponibilidad de candidatos calificados en los grupos objetivo diversos sea posiblemente baja. Un punto de partida podría ser recopilar datos sobre la representación de grupos minoritarios entre los candidatos para reclutamiento, entre los efectivamente reclutados y empleados en el servicio público. Esta podría ser una base para elevar la importancia de la diversidad, como tema en el empleo del servicio público e integrar la diversidad en la planeación de la fuerza laboral. La experiencia de Francia en la remoción de barreras a la diversidad en el sistema de reclutamiento puede ser inspiradora para Colombia (ver Recuadro A.18).

Recuadro A.18. **Diversidad en el reclutamiento: la experiencia de Francia**

Las autoridades francesas han implementado una serie de medidas para fomentar la diversidad en el servicio civil y promover la igualdad de oportunidades. Estas medidas pretenden abordar el problema de trabajadores sobre calificados y lidiar con la naturaleza excesivamente académica de algunos exámenes competitivos. Se debe anotar que el servicio civil francés es un sistema basado en carrera y se accede a él a través de exámenes competitivos.

La primera área de acción tiene que ver con la capacitación previa al reclutamiento. En septiembre de 2005, el esquema de 2a Oportunidad de Defensa (*Défense 2ème Chance*) fue lanzado por el Ministerio de Defensa para ayudar a jóvenes de 18 a 21 años de edad con dificultades para integrarse social y profesionalmente, sin cualificaciones profesionales y en peligro de ser marginados. El objetivo es ayudar a estos jóvenes a aprender estándares de comportamiento y de respeto por los demás; complementar su educación en términos de lectura, escritura y habilidades básicas en aritmética; y tener los medios para lograr una pasantía de aprendizaje en un oficio o profesión. El reclutamiento se basa en un servicio voluntario con un contrato de seis meses regulado por el derecho público y renovable hasta tres veces (no un contrato de empleo). Los reclutados reciben una retribución mensual de 300 euros, seguro social y seguro médico.

En febrero de 2007, el gobierno francés lanzó la operación "Patrocinio en el Servicio Civil" para: *i)* aumentar la información disponible para candidatos potenciales sobre exámenes del servicio civil: *ii)* aumentar la disponibilidad de instrucción individual provista por algunos miembros de la red de escuelas superiores del servicio civil (RESP), para ayudar a los candidatos más merecedores a prepararse para los exámenes; y *iii)* ofrecer apoyo financiero a los candidatos más merecedores para ayudarles a prepararse para los exámenes. En este último punto, el esquema otorga asignaciones a personas desempleadas y a graduados para permitirles pasar a un examen de categoría A o B con la asistencia de un tutor. Otras acciones incluyen clases especiales para prepararse para los exámenes competitivos. Los beneficiarios son seleccionados por nivel académico, criterios socioeconómicos y motivación. En 2008, el 90% de los beneficiarios tuvieron éxito en los exámenes competitivos para ingresar al servicio civil.

La segunda área de acción se refiere a medidas innovadoras en el campo del reclutamiento:

- El esquema de Reclutamiento sin Examen Competitivo fue introducido en 2007, y permite el ingreso a Categoría C en el primer nivel del servicio civil. El proceso se basa en un

Recuadro A.18. **Diversidad en el reclutamiento: la experiencia de Francia** *(continuación)*

expediente (carta de solicitud de admisión, hoja de vida, y entrevista con un comité). En 2008, el 32% del personal junior fue reclutado bajo este esquema.

- El esquema de Cadetes de la República (*Cadets de la République*) fue introducido en 2005 para permitir a los jóvenes sin grado de bachiller (*baccalauréat*) prepararse para exámenes para ingresar a la policía.
- El Camino a Carreras en el Servicio Civil en el nivel nacional y regional y en hospitales (PACTE), es una nueva forma de reclutamiento en estos tres sectores del servicio civil que busca ofrecer oportunidades a los jóvenes para ingresar al servicio civil como servidores públicos establecidos. Este esquema está dirigido a personas de 16 a 25 años de edad, que salieron del sistema educativo y no tienen diploma, cualificación profesional o capacitación vocacional en una ocupación específica.
- El RAEP, Reconocimiento de Experiencia Profesional, es un esquema específico que incluye nuevos procedimientos de selección para el reclutamiento y el ascenso interno. En lugar de exámenes académicos, le da más relevancia a los logros por experiencia: todos los conocimientos, habilidades y experiencia profesional adquiridos trabajando en el servicio civil o en un trabajo asalariado, no remunerado o voluntario y directamente relacionado con la experiencia profesional requerida para el futuro trabajo en el servicio civil. Los exámenes son más profesionales que académicos, e incluyen estudios de casos, juego de roles, etc. Para ascensos y mejoras internas, las cualificaciones profesionales y la experiencia son más relevantes.

Fuente: Poinssot, V. (2009), *Diversity: Innovative Practices and Future challenges*, presentación hecha durante la reunión de expertos sobre "Construcción de un Servicio Público más Justo y Fuerte mediante el Fomento de la Diversidad", 1° de octubre de 2009.

Un aspecto que merece destacarse del enfoque francés, es que se incluyen acciones llamadas "aguas arriba" para preparar técnicamente a personas con antecedentes menos favorecidos para competir en mejores condiciones a fin de ser seleccionadas en el empleo público. Esto podría ser valorado en Colombia para mejorar las oportunidades educativas de personas menos favorecidas, a fin de prepararlas para poder tener mayores oportunidades de empleo tanto en el sector público como en el privado.

La experiencia en países de la OCDE sugiere que es importante tener un punto central para la promoción de políticas de diversidad. Este es quizás un papel que podría asumir el DAFP, por ejemplo desarrollando la estrategia de diversidad, monitoreando el progreso, promoviendo los beneficios, vinculando temas de diversidad a la planeación estratégica de personal, y dando orientación y apoyo a los ministerios y agencias en la implementación de sus propias políticas de diversidad. Un elemento clave es lograr el equilibrio adecuado entre la coordinación del gobierno central y la delegación de la responsabilidad de la implementación a los gerentes dentro de las organizaciones del gobierno. La creación de redes de colaboración entre directores de RR.HH. puede ayudar a fomentar el diálogo, promover el intercambio de información y permitir la retroalimentación sobre los principios rectores generales, incluyendo sugerencias para la mejora. La experiencia de la OCDE también apunta a la importancia de responsabilizar a los gerentes de la rendición de cuentas por la implementación de los objetivos de diversidad acordados.

Acentuación de la orientación hacia el desempeño y desarrollo de liderazgo

Acentuación de la orientación hacia el desempeño

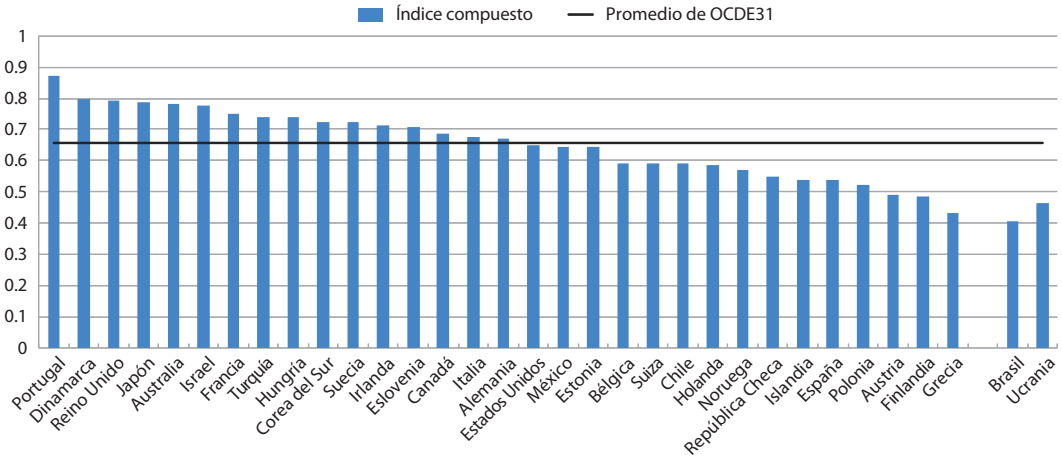
Mejorar la eficiencia y la efectividad de la gobernanza pública es una de las mayores prioridades de los países miembros de la OCDE, particularmente en el actual contexto económico. Para fortalecer y desarrollar la gestión por desempeño es necesario el establecimiento de marcos en todos los niveles de gobierno, desde donde se impulse el desempeño de las organizaciones, así como la mejora continua de los sistemas de gestión de recursos humanos para motivar al personal y gestionar el desempeño. Un asunto central con el que tienen que lidiar los países en este contexto, es el equilibrio entre dar a las organizaciones la suficiente libertad gerencial para permitirles funcionar de la manera más eficiente posible, y mantener el control y la vigilancia suficientes para satisfacer los requisitos de rendición pública de cuentas e integridad, que son esenciales para la buena gobernanza. La tendencia general en países de la OCDE ha sido delegar más autoridad a los gerentes, incluida en materia de GRH, aumentando al mismo tiempo su rendición de cuentas por los resultados y fortaleciendo los mecanismos para la rendición de cuentas.

La gestión por desempeño debe vincular la gestión del personal con las metas y estrategias organizacionales y, en últimas, con los programas y objetivos del gobierno. Esto involucra cuatro niveles de gestión por desempeño:

- En el más alto nivel, el gobierno desarrolla prácticas y procedimientos orientados al desempeño, incluyendo un marco para todo el gobierno para el desarrollo de información de desempeño (medidas de evaluación y de desempeño), integrando la información de desempeño en los procesos de presupuestos y de rendición de cuentas, usándola para la toma de decisiones, y monitoreando y reportando sobre los resultados (OCDE 2009).
- A nivel de programa, la gestión por desempeño se centra en la producción deseada de programas del gobierno y en qué se ha logrado, tales como volumen y valor de la adopción de servicios, tendencias ascendentes de inclusión, y satisfacción de los usuarios.
- En el nivel organizacional, la mejora del desempeño es parte de la planeación estratégica a largo plazo y se centra en el impacto, la utilización de recursos y la mejora de los servicios públicos, y también se focaliza en mejorar el desempeño organizacional a través de una mejor gestión, reformas organizacionales y mejoras en los procesos para prestar mejores servicios y resultados.
- En el nivel de equipos e individuos, la gestión por desempeño se refiere a motivar a los empleados, fijar objetivos de desempeño dentro del marco de los objetivos y las estrategias organizacionales, usando la evaluación de desempeño para mejorar el desempeño y atender los problemas de bajo desempeño.

De la experiencia lleva a cabo en muchos países de la OCDE se concluye que crear una cultura de gestión del desempeño requiere de tiempo y de la adquisición de las competencias gerenciales necesarias. Se necesita que los gerentes dispongan de las facultades suficientes y de las herramientas efectivas para gestionar el desempeño de los empleados públicos. Esto significa dar a los gerentes la suficiente autoridad delegada para la gestión de personal, responsabilizarlos de la rendición de cuentas, asegurarse de que usan su autoridad adecuada y éticamente, garantizar que están debidamente capacitados, y dándoles políticas y procesos de GRH que les permitan motivar a su personal y administrar el desempeño.

Figura A.8. **Grado de uso de evaluaciones de desempeño en decisiones de RR.HH. en gobiernos centrales (2010)**



Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

La mayoría de los países de la OCDE requieren de una evaluación de desempeño formalizada para los empleados del gobierno. El enfoque más común es que estas sean hechas anualmente por el superior inmediato, con el requisito de que el superior provea de retroalimentación por escrito. Dichas evaluaciones son una parte clave de los sistemas de gestión por desempeño. En la mayoría de los casos se usan criterios estándar para evaluar el desempeño del individuo. Los criterios más comúnmente usados son los resultados logrados, que incluyen objetivos de desempeño especificados (Tabla A.7). Las competencias y habilidades técnicas también se usan ampliamente, mientras que las habilidades de liderazgo y gerenciales son factores en la evaluación de los gerentes (OCDE, 2005a).

Tabla A.7. **Evaluación de desempeño formalizada y obligatoria para empleados del gobierno en el Marco General de Empleo**

	Reunión con el/la superior inmediato/a	Reunión con el/la superior dos niveles arriba o con el funcionario de RR.HH.	Retroalimentación por escrito del superior	Retroalimentación 360 (generalmente por escrito)	Otra
Australia	◖	○	◖	○	–
Austria	●	○	○	○	–
Bélgica	●	□	●	■	–
Canadá	◖	○	●	■	–
Chile	●	○	●	○	–
República Checa	●	○	○	■	–
Dinamarca	●	N.D.	N.D.	N.D.	–
Estonia	●	○	●	○	–
Finlandia	●	○	○	■	–
Francia	●	○	●	○	–
Alemania	□	N.D.	□	N.D.	–
Grecia	○	○	●	○	–
Hungría	●	N.D.	●	N.D.	–
Islandia	●	○	●	○	–

Tabla A.7. **Evaluación de desempeño formalizada y obligatoria para empleados del gobierno en el Marco General de Empleo** *(continuación)*

	Reunión con el/la superior inmediato/a	Reunión con el/la superior dos niveles arriba o con el funcionario de RR.HH.	Retroalimentación por escrito del superior	Retroalimentación 360 (generalmente por escrito)	Otra
Irlanda	◖	○	◖	○	◖
Israel	●	○	●	N.D.	–
Italia	N.D.	N.D.	●	○	–
Japón	◖	○	◖	○	–
Corea del Sur	N.D.	◖	◖	N.D.	
México	●	●	●	N.D.	–
Holanda	◖	N.D.	N.D.	N.D.	–
Nueva Zelanda	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	■
Noruega	●	N.D.	N.D.	■	–
Polonia	□	○	□	○	–
Portugal	● ■	○	● ■	~	●
Eslovaquia	○	○	○	○	–
Eslovenia	●	○	●	○	–
España	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	–
Suecia	●	○	■	■	–
Suiza	●	○	●	○	●
Turquía	N.D.	N.D.	●	N.D.	–
Reino Unido	●	N.D.	●	■	–
Estados Unidos	◖	○	●	○	–

◖	Cada seis meses	■	Otra frecuencia
●	Cada año	(–)	No aplicable
□	Cada dos años	N.D.	No disponible
○	No se usa		

Notes: **Bélgica:** Se usa retroalimentación 360 durante la preparación (fase de prueba).

Irlanda: Hay un sistema opcional de retroalimentación hacia arriba y se realiza cada seis meses.

Corea del Sur: Se hacen reuniones con el/la superior dos niveles arriba o funcionario de RR.HH. y retroalimentación por escrito del superior cada 6 meses para servidores públicos de grado 5, y anualmente para servidores públicos de grado 4 e inferiores.

Nueva Zelanda: No existe una fórmula estándar relacionada con la evaluación de desempeño y su frecuencia. Las agencias del estado desarrollan sus propios sistemas.

Portugal: Se hacen reuniones con el/la superior inmediato/a y se da retroalimentación por escrito, cuando se considera necesario en el ámbito del monitoreo de desempeño durante todo el año. Se aplica retroalimentación 360 a los altos gerentes, cuando solicitan bonificaciones por gestión. También está disponible la auto evaluación por escrito del personal público, tanto para los niveles profesional como para los mandos medios (frecuencia anual).

Federación Rusa: Se pueden hacer reuniones con el/la superior dos niveles arriba o el funcionario de RR.HH., dependiendo de las necesidades de la agencia o departamento. Se puede llevar a cabo retroalimentación por escrito del superior, cuando el servidor público está buscando un aumento de nivel.

Suecia: Ocasionalmente se usa retroalimentación por escrito del superior de acuerdo con las rutinas locales.

Suiza: En ocasiones se hace evaluación de desempeño vertical para los altos gerentes. Se aplica por los niveles de mandos medios para evaluar el desempeño de los altos mandos (anualmente).

Canadá, República Checa, Finlandia, Noruega, Suecia y el Reino Unido: Se hace retroalimentación 360 de acuerdo con las necesidades de los ministerios, agencias y/o departamentos.

Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (información obtenida de respuestas suministradas por los países a la pregunta número 63).

Las investigaciones indican que la motivación y el desempeño de los empleados se ven afectados por diversos factores, incluyendo: la calidad del liderazgo y de la gerencia; valores organizacionales consistentes que se reflejan en las actitudes y comportamientos de los gerentes y el personal; tener un trabajo interesante y exigente; claridad sobre su papel y sobre cómo contribuye su trabajo a los objetivos y el éxito de la organización; estar bien capacitados y contar con las competencias requeridas para el puesto; y ser reconocido y recompensado por el buen desempeño (Miller, 2011; Holbeche, 2001). Las recompensas monetarias no son necesariamente la forma más importante o efectiva para reconocer el desempeño. El reconocimiento de los pares y el acceso a oportunidades para desarrollar sus competencias y progresar en su carrera, probablemente son poderosos motivadores.

Las evaluaciones de desempeño son, por lo tanto, tan solo un elemento de la gestión por desempeño exitosa. Los mecanismos de desempeño organizacional y una adaptación paralela de la gestión de recursos humanos, son prerrequisitos para la gestión por desempeño, y por ende una parte esencial de las políticas de gobierno dirigidas a obtener más eficiencia en la prestación de mejores servicios a los ciudadanos.

Colombia se enfrentará a desafíos similares a los experimentados en países de la OCDE en el desarrollo de su sistema de gestión por desempeño, dada su fuerte dependencia en controles centrales y el estado relativamente subdesarrollado de la gestión por desempeño tanto en el nivel organizacional como en el de personal. Para avanzar hacia un marco de gestión por desempeño, será esencial incorporar fuertes protecciones para los estándares éticos en el servicio público, de manera que el estímulo para el buen desempeño no se confunda con ninguna reducción en los estándares esenciales de ética e integridad.

Si bien el gobierno de Colombia está comprometido con la incorporación de la gestión por desempeño en el servicio público, los esfuerzos para hacerlo han supuesto retos. Se supone que las evaluaciones de desempeño deben hacerse para todos los servidores públicos de carrera y, más recientemente, las evaluaciones se han hecho extensivas al personal provisional, si bien parece que no todas las organizaciones evalúan al personal provisional. El personal de libre nombramiento también está sujeto a la evaluación de desempeño. Si bien parece que hay un nivel razonable de cumplimiento del requisito de hacer evaluaciones de desempeño, es en gran medida un ejercicio de papel, donde la gran mayoría del personal recibe altas calificaciones de desempeño, a pesar del hecho de que parece existir la percepción generalizada por parte de los gerentes, en el sentido de que es difícil motivar a los servidores públicos de carrera para que tengan un buen desempeño, y que el desempeño por debajo del esperado es generalizado.[32] Este parece ser uno de los motivos por los cuales los gerentes manifiestan una preferencia por contratar personal provisional, ya que tienen la herramienta de las renovaciones anuales de los contratos para motivar a este personal a desempeñarse bien, mientras que las herramientas para motivar al personal de carrera están ausentes, en gran medida debido a la carencia de oportunidades para desarrollar la carrera y recibir ascensos. Algunas organizaciones (por ejemplo, en el Departamento de Planeación, la Tesorería y el Banco de la República) han creado esquemas de becas para estudiar en el exterior como incentivo para el desempeño. Sin embargo, dado el coste de dichos esquemas, necesariamente están limitados a una pequeña minoría del personal.

Existen una fuerte permanencia al sector público por parte de los funcionarios de carrera; por lo tanto es extremadamente difícil e infrecuente que se concluya su empleo por razones de falta de desempeño, a pesar de que ello esta circunstancia está contemplada en la legislación. No parece haber un sistema que apoye a los gerentes para abordar asuntos de desempeño a través de planes de mejora del desempeño y capacitación.

Como los gerentes son relativamente móviles, puede haber cierta resistencia a invertir muchos esfuerzos en un sistema de evaluación de desempeño que perciben como disfuncional.

Una razón clave para esto, es que las evaluaciones de desempeño individuales no están respaldadas por un sistema de gestión por desempeño organizacional o por políticas y procesos de GRH adecuados. En ausencia de mecanismos de desempeño organizacional, hay, en el mejor de los casos, una débil orientación hacia los resultados y no hay manera de conectar el desempeño individual y el de los equipos. Otro impedimento es que las evaluaciones de desempeño se centran en las funciones enunciadas en las descripciones de los cargos, en lugar de hacerlo en los objetivos de desempeño y los resultados logrados.

A partir de 2005, el gobierno de Colombia ha tratado de estimular la gestión por desempeño, dando a las organizaciones un presupuesto para incentivos por desempeño y otorgándoles también la oportunidad de implementar sus propios sistemas de gestión por desempeño. El proporcionar flexibilidad a las organizaciones para desarrollar sus propios instrumentos de evaluación de desempeño, dentro de los parámetros fijados por la CNSC, es un paso positivo para generar sentido de pertenencia y permitir a las organizaciones desarrollar el vínculo entre el desempeño individual y el institucional. El sistema de bonificaciones por desempeño parece estar funcionando menos bien, ya que las bonificaciones parecen ser otorgadas principalmente por adquirir mayores cualificaciones o asumir funciones adicionales, en lugar de otorgarse por desempeño. Las bonificaciones pueden ser de hasta el 50 por ciento del salario base y, una vez otorgadas, tienden a ser retenidas permanentemente. Sin embargo, las bonificaciones y los incentivos por desempeño pueden ser perjudiciales, si los servidores públicos no tienen valores básicos fuertes tales como integridad, justicia y así sucesivamente dado que ello puede dar lugar a comportamientos dirigidos a maximizar las recompensas por desempeño mientras menoscaban los valores básicos.

Colombia podría concentrarse en los cimientos de la gestión por desempeño

La experiencia en países de la OCDE sugiere que el establecimiento exitoso de la gestión por desempeño depende de lo siguiente (OCDE 2011b):

- **Marco coherente**. La rendición de cuentas de desempeño debe ir acompañada de flexibilidad gerencial en la gestión del personal y de los recursos financieros.
- **Apoyo político**. Este es necesario para promover una cultura de desempeño y un enfoque del conjunto del gobierno.
- **Reformas incrementales**. Usando este enfoque, los primeros pasos requieren de poca experiencia previa, pero cada paso genera la experiencia y la competencia para seguir avanzando. Sin embargo, el reto es mantener el impulso de la reforma para que las lecciones aprendidas en las primeras etapas alimenten las siguientes.
- **Desarrollo del sentido de pertenencia**. En el gobierno central, la resistencia general de algunos grupos a relajar su control y a permitir la ampliación del poder gerencial, es un problema experimentado en muchos países miembros de la OCDE. Un enfoque incremental a la implementación de las reformas puede ofrecer un camino viable a seguir.

Los esfuerzos de Colombia por inculcar una orientación hacia el desempeño y fortalecer el desempeño en el servicio público, requieren que las reformas a la gestión de los recursos humanos sean soportadas por instrumentos de gestión estratégica y presupuestos orientados al desempeño, si bien estos temas no se incluyen en el alcance de este Informe. Esto no significa que las mejoras al sistema de gestión por desempeño tengan que esperar hasta que los instrumentos de presupuesto y de gestión estratégica estén plenamente desarrollados. La experiencia en países de la OCDE sugiere que el desarrollo de marcos de desempeño integrados para el gobierno es un proceso a largo plazo.

Unos criterios esenciales para la gestión del desempeño es el establecimiento de un sistema donde se definan los objetivos de cada organización, un informe periódico del desempeño y la correspondiente rendición de cuentas por parte de la gerencia. Este sistema permite establecer información sobre la utilidad de la gestión por desempeño. Colombia ha empezado a implementar instrumentos importantes de sistemas de gestión de la información y del desarrollo, sistemas de control interno y elementos de democratización y control social. Es probable que ya existan sistemas organizacionales de gestión por desempeño en empresas, que pudieran aportar modelos útiles para la administración pública. La gestión por desempeño parece haberse implementado en el sistema educativo con más éxito que en otros sectores. Los programas de mejora del desempeño y la capacitación se usan para abordar problemas de desempeño. Puede haber lecciones útiles que podrían ser trasladadas de la educación a otros sectores.

Colombia ha aplicado una visión holística de la evaluación de desempeño. El Artículo 39 de la Ley 909 de 2004 y acuerdos de gestión firmados por gerentes públicos, buscaron vincular la evaluación de desempeño individual de los empleados con la evaluación del área funcional y de la entidad. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados.

El gobierno de Colombia podría enviar un mensaje fuerte sobre el desempeño, indicando que se está reformando para mejorar la gestión presupuestal. En este contexto, las rigideces en el proceso de asignación de recursos deben ser abordadas en relación con la forma en la que se determinan y se asignan los presupuestos de personal y las cifras de la fuerza laboral. Por ejemplo, el gobierno austriaco está vinculando los presupuestos por desempeño con la gestión de RR.HH. incluyendo información sobre incentivos, planeación de planta de personal, remuneración relacionada con desempeño, promoción de flexibilidad y movilidad de personal, con el objetivo de facilitar cambios de acuerdo con las prioridades. Otro paso efectivo que el gobierno podría dar, sería empezar a desarrollar información para evaluar el desempeño de las organizaciones del gobierno y poner en funcionamiento mecanismos formales, para que los gerentes tengan mayores responsabilidades en materia de rendición de cuentas. Existen sinergias referente a la implementación de los planes de la administración electrónica de Colombia, usando el gobierno en línea para impulsar la mejora del desempeño en las organizaciones públicas y para proporcionar información sobre el desempeño (ver Anexo C).

Colombia podría centrarse en su marco de gestión de recursos humanos

El marco global de gestión de recursos humanos necesita habilitar y apoyar el desempeño organizacional. Las reformas introducidas por el gobierno de Colombia en 2004 tienen la intención de crear un sistema de GRH más flexible y orientado hacia el desempeño, si bien la implementación no ha producido todos los resultados que se esperaban. No obstante, muchos de los elementos fundamentales están presentes y se puede edificar sobre ellos. Varias áreas claves para mejorar adicionales, ya identificadas en secciones anteriores de este Anexo, son críticas para fortalecer la orientación hacia el desempeño y la capacidad de las organizaciones del gobierno. Estas incluyen:

- Esquemas para adquirir nueva capacidad y talento humano para que las organizaciones cuenten con el personal adecuado, y que quienes sean contratados tengan las competencias necesarias para hacer el trabajo;
- Hacer un uso más efectivo de los esquemas de períodos de prueba, para garantizar que los reclutados que no resulten idóneos no sean retenidos en el empleo;
- Adoptar la gestión de competencias como uno de los pilares de la gestión estratégica de recursos humanos para apoyar el reclutamiento, la elaboración de perfiles de cargos, la capacitación y el desarrollo de carrera;

- Reformar la estructura de carrera y la estructura de remuneración de los servidores públicos de carrera, creando incentivos para que mejoren sus competencias y su desempeño;
- Mejorar la capacitación y el desarrollo del personal, centrándose en las necesidades organizacionales y mejorando el desempeño en el trabajo.

La reforma en estas áreas puede dar más flexibilidad y mejores herramientas a los gerentes para gestionar activamente el desempeño de su personal. Los gerentes también necesitan que les den más control sobre los perfiles de los cargos, dentro de un marco global flexible, de manera que puedan determinar las responsabilidades de rendición de cuentas, las expectativas de desempeño y las competencias requeridas de su personal. Reemplazar manuales de descripción de cargos por un sistema de perfiles de puestos, como se recomienda, podría ser un avance importante. El excesivo legalismo y participación judicial en la gestión de personal, necesita ser abordado para crear un ámbito razonable para la gestión por desempeño. Esto puede ser facilitado, desarrollando sistemas organizacionales internos para el monitoreo, la auditoría y la apelación en relación con la gestión del desempeño y otros aspectos de la gestión de recursos humanos. Sin una reforma coordinada en las anteriores áreas, es probable que las reformas en curso para mejorar el sistema de evaluación de desempeño sean infructuosas.

Crear un ambiente más propenso para el trabajo en equipo dentro del servicio público también podría aumentar la flexibilidad de la fuerza laboral y apoyar un mejor desempeño. El trabajo en equipo bien organizado fomenta la productividad al posibilitar el uso de las diferentes competencias del personal más efectivamente y también genera confianza en el lugar de trabajo. Actualmente, el sistema de manuales de descripción de cargos plantea un impedimento para el trabajo en equipo, ya que define estrechamente las funciones individuales de cada puesto. Esas demarcaciones rígidas entre puestos necesitan ser eliminadas para que los gerentes puedan desarrollar el trabajo en equipo. Si bien se necesitan formas para evaluar y recompensar la aportación de los equipos para apoyar el trabajo en equipo, estas no sustituyen a las evaluaciones de desempeño individuales ya que cada miembro del personal debe tener objetivos individuales claves, incluyendo su contribución al equipo, y su desempeño debe ser evaluado individualmente. También debe prestarse cuidado para que las recompensas por desempeño apoyen el trabajo en equipo, en lugar de crear competencia entre los empleados.

Las reformas introducidas en Bélgica, a partir de finales de la década de 1990, son un ejemplo de un enfoque integral a la mejora del desempeño con base en un replanteamiento fundamental de los valores, estructuras y métodos de trabajo del servicio civil, haciendo un gran énfasis en crear una nueva cultura de gestión e incorporando la gestión de competencias en el sistema de gestión de recursos humanos (Recuadro A.19).

Recuadro A.19. **Bélgica: La Reforma Copérnico**

El programa de la Reforma Copérnico fue lanzado en 1999, en un momento en el que la administración federal belga sufría de una carencia de gestión adecuada, personal desmotivado, desconfianza en el cambio, erosión de las competencias federales y el problema de la legitimidad frente a los ciudadanos / la sociedad. El programa buscaba transformar la obsoleta estructura de gestión del servicio público en una estructura moderna y transparente con énfasis en el desarrollo del desempeño individual, en línea con metas organizacionales amplias. La reforma está compuesta por cuatro pilares: nueva cultura de gestión, nueva estructura organizacional, nuevas formas de trabajar y una nueva visión de la gestión de recursos humanos.

La nueva cultura de gestión enfatiza la autonomía basada en la medida en que se concreten los objetivos, las auto evaluaciones y la delegación de la gestión en los ministerios. Por ejemplo, bajo

Recuadro A.19. **Bélgica: La Reforma Copérnico** *(continuación)*

este pilar, Bélgica introdujo la financiación en paquete, que les da a los gerentes un paquete anual fijo de personal y les permite una autonomía razonable en la administración de ese presupuesto a través de la creación de un "plan de personal".

La nueva estructura organizacional define una nueva organización de Personal y Organización (P&O), que hace énfasis en una mayor transparencia organizacional a través de P&O horizontal en todo el gobierno federal, unidades "locales" de P&O en cada Servicio de Personal Federal, y colaboración en una matriz virtual.

Las nuevas formas de trabajar son definidas por proyectos de "reingeniería de procesos de negocio" que buscan atar conjuntamente los procesos de personal, infraestructura, TI y de trabajo general para lograr mejores resultados globales. El proyecto sigue un proceso de cuatro fases durante aproximadamente diez meses, que define y detalla la situación, los objetivos, las estrategias, las metas y los planes de implementación actuales, e incluye también valoraciones de riesgos y análisis de brechas.

La nueva visión de la gestión de recursos humanos se centra en desarrollar y gestionar competencias a través de nuevas formas de gestión de carrera, nuevos ciclos de evaluación, y nuevas oportunidades de desarrollo. Las nuevas formas de gestión de carrera buscan abordar asuntos de equidad interna, carencia de desarrollo individual, dificultades de movilidad interna, y problemas con el reclutamiento y retención de personas calificadas resaltando el contenido de los trabajos, estimulando el crecimiento individual a través del desempeño y de la transparencia del sistema, y también alineando la remuneración con el mercado (tanto privado como público).

Las reformas han permitido concentrarse en concordar correctamente las competencias con las funciones reales de los puestos y en alimentar las competencias de los empleados para estimular el desarrollo de carrera. Los nuevos ciclos de evaluación enfatizan la mejora del desempeño maximizando las competencias. Para lograr este objetivo, se hace énfasis en aprender y desarrollarse a través de herramientas personales tales como co-responsabilidad y comunicación. Finalmente, para ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo para los empleados del sector público, los departamentos de recursos humanos dentro del gobierno belga prestan asesoría a las organizaciones federales para la creación e implementación de planes de desarrollo y también suministrándoles herramientas prácticas y apoyo en la capacitación.

Fuente: OCDE (2011b), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en. Información suministrada por Philippe Vermeulen, delegado belga a la Red de Empleo y Gestión Pública en vista de la revisión de México.

Colombia podría focalizarse en la flexibilidad gerencial, en la rendición de cuentas y en el desempeño

Hay un equilibrio crítico entre dar más flexibilidad a los gerentes y mantener el cumplimiento necesario de las reglas y regulaciones diseñadas, para garantizar la integridad y el adecuado control de las actividades de las organizaciones del gobierno. Encontrar el equilibrio correcto es particularmente importante en un servicio público, que todavía está desarrollando sus valores básicos y cimientos administrativos esenciales. El corolario para dar más flexibilidad a los gerentes para administrar las personas y los recursos, es que haya mecanismos fuertes de rendición de cuentas para garantizar una gestión adecuada y efectiva. La creación de esta combinación de flexibilidad y rendición de cuentas es un proceso gradual, y la delegación de responsabilidades a los gerentes debe avanzar incrementalmente.

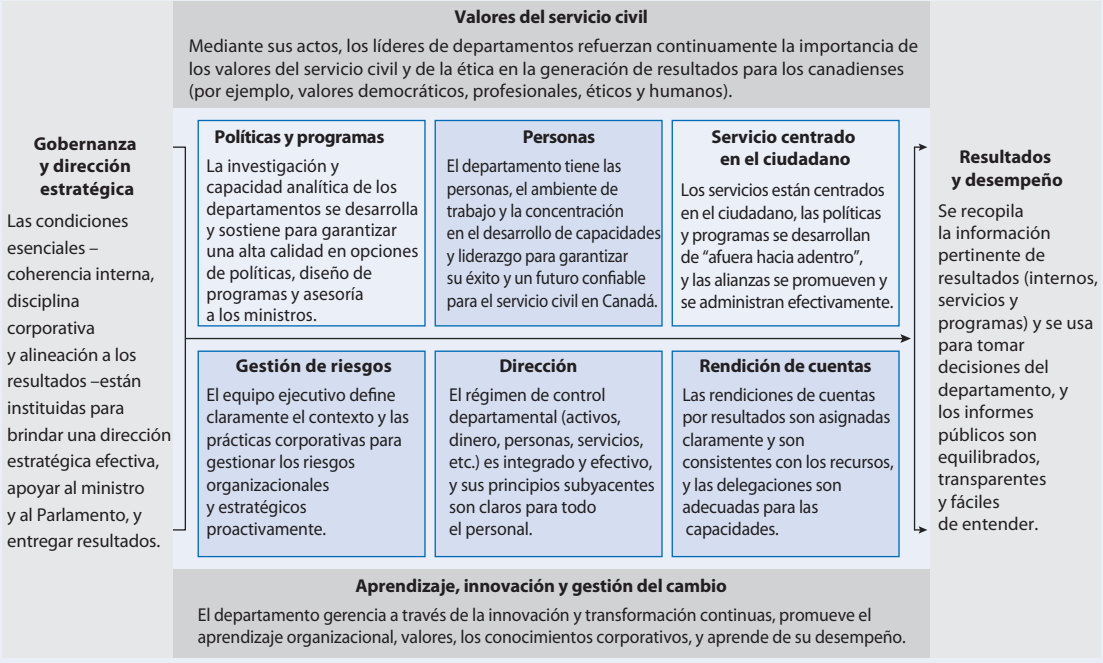
Algunos países de la OCDE han implantado marcos integrales de rendición de cuentas de la gerencia para respaldar la gestión por desempeño y una mayor delegación de funciones

de gestión a los departamentos, como lo ilustra el ejemplo del Servicio Público de Canadá (Recuadro A.20). Este sistema ha apoyado una transición de reglas prescriptivas y fuerte control central a un sistema de gestión más flexible, basado en el monitoreo de riesgos y en la rendición de cuentas por resultados por parte de la gerencia. Un rasgo importante de este sistema es que el significado de la gestión se plantea claramente en términos de operación: se identifican indicadores claves para garantizar que el sistema pueda ser usado para ayudar a los altos gerentes a evaluar el progreso y aumentar su rendición de cuentas por resultados. Hay un componente específico de GRH del marco que provee una estructura común para evaluar la GRH en departamentos y agencias.

Recuadro A.20. **El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión en Canadá**

En el contexto de un mayor énfasis en los resultados y en la gestión de desempeño, y de mayor 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 departamentos por los resultados de su gestión, incluyendo 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. Fija indicadores y medidores claros, que pueden ser usados para medir el desempeño a lo largo del tiempo, ayudando a los gerentes, viceministros y agencias centrales a evaluar el progreso y a fortalecer la rendición de cuentas por los resultados de la gestión.

El MRCG forma parte de los esfuerzos del gobierno por alejarse de reglas prescriptivas y fuerte regulación central y centrarse en el monitoreo basado en riesgos y en la rendición de cuentas por resultados. El gobierno usa evaluaciones anuales del MRCG para identificar las fortalezas y debilidades de gestión en departamentos y agencias individuales, y en últimas 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 en última instancia, a la presentación de informes públicos sobre el estado de la gestión. La evaluación del MRCG ahora incluye las evaluaciones de desempeño de los viceministros.



El Componente Personas del MRCG provee una estructura común para evaluar la gestión de recursos humanos en los departamentos y agencias. Este plantea una visión, expectativas, indicadores de desempeño claves y medidas asociadas para una gestión de recursos humanos sólida. Se centra en resultados claves de personal, lugar de trabajo, liderazgo e infraestructura de RR.HH., y medidas asociadas. Los resultados son:

Recuadro A.20. **El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión en Canadá** *(continuación)*

- una fuerza laboral talentosa, profesional, representativa, comprometida y productiva, con las competencias y los valores requeridos para satisfacer las necesidades actuales y futuras;
- un lugar de trabajo que es saludable, seguro y justo y permite que los empleados trabajen efectivamente en un ambiente de apoyo, y una cultura de excelencia;
- liderazgo y capacidad de gestión fuertes para dirigir efectivamente a las organizaciones y a las personas en un entorno complejo y dinámico;
- infraestructura efectiva, que facilita la planeación organizacional efectiva apoyada por una gestión de recursos humanos estratégica y habilitante, y que logra altos niveles de satisfacción del cliente.
- los indicadores claves de desempeño de la gestión de personal proveen unos cimientos sólidos sobre los cuales los gerentes de todos los niveles, incluidos viceministros y profesionales de recursos humanos, pueden edificar sus regímenes de rendición de cuentas para una gestión de recursos humanos de calidad, y evaluar los resultados de los negocios y recursos humanos de sus organizaciones.

Fuente: Secretaría de la junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2009), *TB Management Accountability Framework*, www.tbs-sct.gc.ca/mafcrg/index-eng.asp (visitado en diciembre de 2010).

La creación de una cultura de desempeño conlleva una gran cantidad de esfuerzo en el fortalecimiento de la rendición de cuentas de la gerencia, modificando la actitud de los gerentes, mejorando las competencias de los gerentes y generando sentido de pertenencia del sistema de gestión por desempeño. Uno de los instrumentos importantes para lograr esto es la gestión por desempeño de los propios gerentes. Se podrían dar objetivos claros para los resultados de los programas a los gerentes, así como para la gestión de las personas y de los recursos financieros. Su desempeño en esta área también podría ser evaluado. Esto no solo mejora la rendición de cuentas y el desempeño de la gerencia, sino que envía un mensaje al personal, de seriedad por parte de los niveles superiores del servicio público en lo referente a la gestión por desempeño. Se requiere de un esfuerzo decidido y bien enfocado para desarrollar las competencias de los gerentes para gestionar personas y desempeño. Esto podría formar parte de un programa estructurado de desarrollo gerencial. Estos asuntos están estrechamente relacionados con la organización y la administración de los altos niveles del servicio público en Colombia; podrían integrarse dentro de un marco de alta dirección.

Colombia podría concentrarse en un ciclo de gestión por desempeño holístico

Si bien se han hecho grandes esfuerzos en Colombia para implementar la evaluación del desempeño, y se espera que en toda la administración pública se hagan evaluaciones de desempeño de su personal, lo que parece estar faltando es un ciclo más integral de gestión del desempeño del personal, en el cual la evaluación del desempeño es tan solo un elemento. Debido a que parece que se limita principalmente a la evaluación formal, los gerentes y el personal pueden perder de vista fácilmente el propósito de la gestión por desempeño, que debe ser alinear los esfuerzos del personal con las prioridades organizacionales y apoyar la mejora del desempeño. Podría ser fortalecido el sistema de Colombia estableciendo un ciclo estándar de gestión por desempeño con los siguientes elementos esenciales:

- Al inicio del ciclo anual de gestión por desempeño, los gerentes podrían articular claramente los objetivos personales y grupales de su personal, en el contexto de la estrategia y las metas de la organización y de la unidad de trabajo. Los roles y responsabilidades de cada persona podrían definirse claramente, y sus objetivos de desempeño podrían anclarse en objetivos de desempeño organizacional. Los perfiles

de los puestos podrían aportar una base sólida para esto. También se recomienda definir objetivos de desarrollo dirigidos a mejorar las competencias.

- Como parte de sus deberes gerenciales permanentes, se considera importante que los gerentes monitoreen continuamente el desempeño. Esto permite rápida y de manera oportuna identificar y abordar problemas de desempeño, en lugar de esperar hasta la revisión formal del desempeño.
- Es útil hacer revisiones trimestrales con el empleado para revisar conjuntamente el progreso, verificar si se necesita hacer cambios en los objetivos de desempeño, e identificar áreas problemáticas.
- La revisión formal llevada a cabo a final de año podría focalizarse en si se han logrado los objetivos de desempeño, y en asignar una calificación al desempeño. Dicha a revisión podría estar totalmente documentada.

Como se puso de manifiesto cuando se abordó el tema de la formación, los resultados de la gestión por desempeño podrían proporcionar inputs a los planes de desarrollo del personal, focalizándose en mejorar las competencias necesarias para el desempeño del puesto de trabajo y en desarrollar planes de desarrollo individuales colectivos para equipos de personas.

El establecimiento de un sistema de gestión por desempeño con estos elementos y de un programa de capacitación gerencial para apoyar su implementación y operación permanente, podrían ayudar a fortalecer el sistema de gestión por desempeño. En lugar de tratar de implementar un programa de este tipo en todas las organizaciones al mismo tiempo, un enfoque más viable puede ser identificar organizaciones piloto en las cuales se puedan desarrollar sistemas organizacionales de gestión por desempeño, que incorporen el ciclo de gestión por desempeño individual. Esto daría la oportunidad de corregir cualquier problema antes de extender el sistema en todo el servicio público.

Colombia podría desarrollar estrategias para abordar las calificaciones de desempeño infladas

El problema de los gerentes que dan altas calificaciones de desempeño a la mayoría del personal necesitará ser abordado. Colombia no está sola en este tema, ya que las calificaciones infladas son un problema bien reconocido en la evaluación de desempeño (OCDE, 2012b). Si bien una mejor capacitación de la gerencia, un marco de rendición de cuentas de la gerencia, y un ciclo más riguroso de gestión por desempeño, como se esbozó arriba, podrían ayudar a desarrollar una cultura de desempeño más fuerte, una de las raíces del problema puede ser debido a que el personal goza de fuertes derechos de permanencia, hay pocos incentivos para que los gerentes se enfrenten a los problemas de desempeño. A este tema se une el hecho de que si bien la Constitución contempla el despido de personal por bajo desempeño, se ha demostrado no ser fácil de llevar a la práctica y no parece haber ningún sistema de sanciones progresivas por mal desempeño. Esto indica que es necesario contar con un sistema integral para lidiar con el bajo desempeño, como se comenta a continuación.

Se debe contemplar trasladar la responsabilidad de la gestión por desempeño de la CNSC al DAFP, bajo el nuevo ordenamiento propuesto para la CNSC. Esto coadyuvaría una mejor integración entre la gestión por desempeño y otras reformas a la GRH, y le permitiría al DAFP jugar un papel de coordinación en el fortalecimiento de la gestión por desempeño. El DAFP puede ser una de las organizaciones para implementar el proyecto piloto de un nuevo enfoque de la gestión por desempeño.

Con base en investigaciones realizadas por la OCDE (OCDE 2012b), hay varios pasos que podrían ser contemplados para reducir el problema de las calificaciones infladas y crear más

aceptación por parte de los empleados de sus calificaciones de desempeño. Dos claves son: que los empleados sepan qué se espera de ellos y que crean que su desempeño será calificado justamente.

- El paso obvio y más importante es dar una capacitación adecuada en el uso del sistema de gestión por desempeño a gerentes, supervisores y empleados. Todos deben entender el proceso de la misma manera. La experiencia muestra que es provechoso llevar a cabo ocasionalmente sesiones de actualización.
- Una clave es centrarse en los criterios de desempeño que sean específicos para el trabajo, verificables y apropiados para llegar a un acuerdo en cuanto a la calificación. El uso de metas de desempeño generalmente satisface ese requisito.
- El uso de competencias es una tendencia positiva, pero es preferible adoptar competencias que sean específicas de una ocupación, trabajo o nivel de carrera, para facilitar las discusiones supervisor-empleado.
- Puede ser útil asignar ponderaciones (expresados a menudo como porcentajes) a cada criterio, para indicar su importancia relativa y dar las bases para el cálculo de una calificación global. Eso ayuda a desarrollar una calificación global y a explicar cómo se determina dicha calificación. Reduce la subjetividad, pero también asume que los criterios cubren todas las dimensiones relevantes del trabajo. También complica el proceso de calificación.
- Es recomendable definir al menos tres niveles de desempeño para todos los criterios de desempeño. La tradición ha sido definir solo el nivel “esperado” o “aceptable”. Sin embargo, los gerentes y el personal necesitan acordar qué será calificado como inaceptable. También es ventajoso definir el nivel más alto o el “modelo a seguir”. La definición de tres niveles hace más difícil racionalizar las calificaciones infladas.
- Involucrar a los gerentes y empleados de manera significativa en la identificación y definición de los criterios de desempeño, contribuirá a generar un sentido de pertenencia. Eso puede que no haga que las calificaciones sean más defendibles, pero la experiencia confirma que contribuirá a una creencia compartida sobre la justicia del proceso de calificaciones.
- Una auditoría anual del proceso ofrece una base para identificar y abordar los problemas, particularmente las evidencias de sesgos o discriminación. La auditoría también puede servir para confirmar, que los empleados fueron informados sobre las expectativas de desempeño al inicio del período de desempeño.
- Exigir que los gerentes justifiquen las calificaciones ante un comité de calibración o una revisión por expertos, eleva el nivel de honestidad y la consistencia de las calificaciones en toda la organización. Las discusiones también ayudan a los gerentes a entender la norma de las expectativas de desempeño.

Colombia podría examinar cómo recompensar el desempeño y cómo gestionar el desempeño inferior al esperado

La práctica de otorgar bonificaciones por desempeño en ausencia de un sistema efectivo de gestión por desempeño es cuestionable. Dichas bonificaciones a menudo parecen estar asociadas a recompensar al personal por asumir funciones adicionales en lugar de un alto desempeño, y también pueden ser una forma de conceder aumentos de sueldo. También parece haber un elemento de rotación en el otorgamiento de bonificaciones, de manera que a todos los llegue su turno. Si bien la iniciativa del gobierno de asignar un presupuesto a las organizaciones

para incentivos por desempeño es, en principio, un paso positivo hacia la flexibilidad gerencial, esto sería más efectivo si estuviese vinculado a un requisito de implementación de un sistema efectivo de gestión por desempeño y a unos estándares de desempeño mucho más rigurosos, como se describió arriba. Se recomienda reducir el otorgamiento de dichas bonificaciones hasta que sea mejorado el sistema de gestión por desempeño. En todo caso, las bonificaciones por desempeño deben ser consideradas como una retribución por una sola vez, en lugar de ser mantenidas permanente como parte de la remuneración.

Una forma más efectiva de reconocer y recompensar el desempeño, puede ser establecer incrementos de sueldo, vinculados al desempeño, como parte de la estructura de remuneración, e ir eliminando gradualmente las bonificaciones, quizás exceptuando aquellas para reconocer un desempeño excepcional. Esto debe ser contemplado en el contexto de los cambios sugeridos al sistema de remuneración.

También se debe contemplar el reconocimiento del desempeño de otras maneras. Uno de los métodos más efectivos puede ser ofreciendo mejores oportunidades de carrera al personal, ofreciendo oportunidades de desarrollo de sus carreras a quienes se desempeñen bien, por ejemplo asumiendo tareas más exigentes que les permitan competir efectivamente para recibir ascensos.

Como lo reconocen las autoridades colombianas, también hay otras maneras efectivas para motivar al personal, involucrándolo en discusiones sobre cómo puede mejorarse el desempeño de las instituciones. Una de las iniciativas adoptadas, ha sido la creación de un sitio web dedicado para los servidores públicos (www.sirvoamipais.gov.co), donde pueden encontrar información sobre sus trabajos y sus instituciones, así como documentos claves relacionados con el servicio público y donde pueden participar activamente en discusiones sobre buena gobernanza y plantear sus ideas. Dichas iniciativas deben continuar desarrollándose, dado que pueden ser medios de motivación importantes, particularmente donde los servidores públicos ven que sus ideas son llevadas a la práctica.

Las medidas para la mejora del desempeño y un sistema para gestionar el desempeño inferior al esperado, son parte esencial de cualquier sistema de gestión por desempeño. Si bien es fundamental contar con sanciones por mal desempeño, incluyendo la sanción última de despido, también es esencial contar con instrumentos efectivos para abordar el mal desempeño y mejorarlo. En ausencia de dichos instrumentos, los gerentes tienen poco margen para abordar asuntos de desempeño, mientras que la resistencia a establecer la sanción última de despido, probablemente desaliente a los gerentes a dar bajas calificaciones de desempeño.

Se podría implementar un sistema formal para gestionar el desempeño subestándar en Colombia. Dicho sistema entraría en acción cuando el mal desempeño continúa, a pesar de la retroalimentación del gerente y de la aplicación de medidas para mejorar el desempeño. Los países de la OCDE generalmente usan una gama de instrumentos de gestión de recursos humanos para lidiar con el desempeño subestándar, dependiendo de las causas. Las acciones pueden ir desde capacitación donde hay deficiencia de habilidades, hasta ayudar al empleado a gestionar problemas de salud o familiares si estos son factores contribuyentes. Generalmente hay un procedimiento bien definido para identificar la causa de los problemas de desempeño, adoptando las medidas adecuadas para abordar la causa, poniendo en marcha un plan de acción para mejorar el desempeño, y dando la oportunidad al empleado de mejorar su desempeño dentro de un período de tiempo especificado. Si bien se espera que los gerentes asuman el liderazgo en el proceso de mejora del desempeño, las unidades de RR.HH. juegan un papel esencial apoyando a los gerentes. Solamente se toman medidas disciplinarias, cuando fracasa el procedimiento de mejora del desempeño. El DAFP, como órgano central de RR.HH., podría desarrollar las directrices para la gestión del desempeño subestándar. El sistema que se usa en el servicio civil irlandés, puede guiar a Colombia en lo relativo a los

elementos claves de un sistema para administrar el desempeño subestándar (Recuadro A.21). Los gerentes y el personal de las unidades de RR.HH. podrían ser capacitados para poner en marcha un sistema de este tipo.

Recuadro A.21. **Gestión del desempeño subestándar en el servicio civil de Irlanda**

Se dan unos directrices centrales para la gestión del desempeño subestándar, el cual se define como el incumplimiento continuado de objetivos realistas especificados. El sistema tiene cinco pasos básicos. Todos los pasos están totalmente documentados.

1. Identificar el desempeño subestándar a través del sistema de gestión del desempeño y el desarrollo, usando el perfil del role del empleado.
2. Identificar los motivos / causas del desempeño subestándar a través de la reunión de revisión del desempeño.
3. Decidir y acordar la acción requerida en la reunión de revisión del desempeño usando el Plan de Acción de Mejora del Desempeño.
4. Proveer recursos para la acción.
5. Monitorear y dar retroalimentación.

Se hace énfasis en la importancia de identificar el motivo del desempeño por debajo del esperado. Pueden existir diversas causas, tales como objetivos de desempeño que no son claros, carencias de las competencias necesarias para el trabajo, falta de compromiso o esfuerzo por parte del empleado, mala salud, problemas personales o familiares, u otros motivos. Cuando el empleado se niega a reconocer el desempeño subestándar, o se rehúsa a comprometerse con el sistema, esto se documenta, y RR.HH. adopta acciones inmediatas.

El Plan de Acción de Mejora del Desempeño especifica por escrito:

- Las áreas (es decir, Tareas Claves relevantes en el Perfil del Rol) donde el progreso no ha sido satisfactorio.
- El progreso que se requiere lograr durante el período del Plan de Acción.
- Los cronogramas que se aplicarán al logro del progreso.
- Qué medidas de apoyo se pondrán en funcionamiento, cuándo, y por quién (incluyendo medidas de desarrollo tales como entrenamiento (*coaching*), auto aprendizaje, capacitación formal; y, en casos de dificultades personales / domésticas, cualquier otra medida de apoyo a ser ofrecida, con cronogramas).
- Los intervalos para la revisión del progreso durante la vigencia del Plan de Acción.
- La fecha en la que el progreso global logrado en el Plan de Acción, será revisado y evaluado.
- Una declaración según la cual, en caso de no lograrse el progreso satisfactorio dentro del cronograma especificado, se contemplará la posibilidad de invocar el Código Disciplinario.

El Plan de Acción de Mejora del Desempeño es firmado y fechado por el gerente, que participa en la reunión y por el empleado involucrado.

Cuando un gerente se ha involucrado en atender el desempeño subestándar, y el titular del puesto no ha mejorado su desempeño hasta alcanza un estándar satisfactorio, el gerente puede iniciar legítimamente las medidas disciplinarias, usando el código disciplinario del servicio civil.

Fuente: Servicio Civil de Irlanda (2001), *Guidelines for Managing Underperformance in the Civil Service*, Departamento de Gasto y Reforma Pública (*Department of Public Expenditure and Reform*), http://per.gov.ie/ (visitado el 26 de noviembre de 2012)

Un código disciplinario es un componente necesario de un sistema para lidiar con problemas de desempeño. Sin embargo, los procedimientos disciplinarios son generalmente bastante diferentes de los procedimientos de evaluación del desempeño y de mejora del desempeño, y generalmente se invocan solamente cuando los procedimientos para la mejora del desempeño han fracasado. Típicamente, un código disciplinario puede contemplar una amplia gama de medidas disciplinarias, siendo el despido la sanción última. Por ejemplo, en el servicio público irlandés se pueden adoptar las siguientes medidas: [33]

- Adjuntar una nota formal escrita en el archivo del titular del puesto en la Unidad de RR.HH.
- Aplazamiento de un aumento salarial.
- Exclusión de concursos o de concursos especificados, o no ser elegible para ascenso por un período de tiempo especificado.
- Traslado a otra oficina o División, o a otra ubicación geográfica.
- Retiro de concesiones o primas.
- Colocación en un nivel de remuneración más bajo.
- Reducción del grado o nivel.
- Suspensión no remunerada.
- Despido.

El grado en el que las sanciones diferentes al despido forman parte del código disciplinario del servicio público colombiano no es claro. Si dichas sanciones no están disponibles actualmente, se recomienda que sean introducidas.

Gestión de la alta dirección

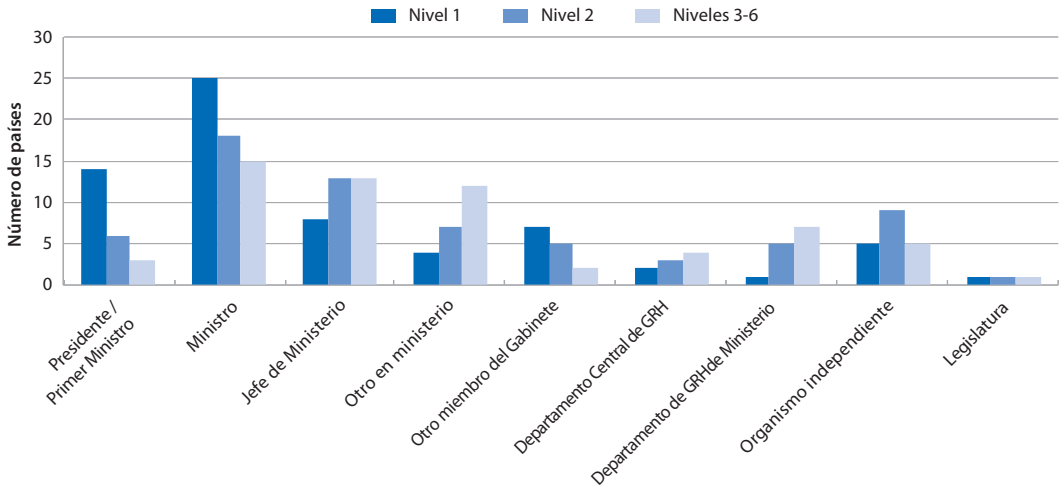
Los países de la OCDE están dedicando creciente atención a la gestión de los servidores públicos de alto nivel. A medida que los gobiernos buscan impulsar la innovación, el desempeño y la mayor eficiencia en el sector público, es crucial contar con la capacidad de los altos funcionarios para liderar y administrar el cambio, dar asesoría de alta calidad, lidiar con problemas complejos e implementar mejoras en los servicios públicos. A los altos gerentes se les exigen los más elevados estándares de desempeño, rendición de cuentas y competencia, y si bien los esquemas para la gestión de los altos servidores públicos varían considerablemente entre los países miembros de la OCDE, existe una preocupación común por garantizar las mejores capacidades y estándares posibles.

Un tema clave en los esquemas para la gestión de los altos servidores públicos, es la interfaz entre la administración pública y el nivel político, y el grado en el que está involucrado el gobierno en el nombramiento y en el manejo de los altos servidores públicos. Esta es un área en la que los países de la OCDE adoptan una gama de enfoques diferentes: por ejemplo, referente a dónde se traza la línea divisoria entre los nombramientos políticos y la selección independiente, con base en méritos; y con respecto a la distinción entre asesores políticos y servidores públicos neutrales. Además, los esquemas han evolucionado con el paso del tiempo, a medida que han ido cambiando las visiones de los gobiernos y los ciudadanos.

La Figura A.9 proporciona información sobre la influencia sobre el nombramiento, ascenso y despido de los altos empleados públicos en los países de la OCDE. Es importante poner de manifiesto que esta figura refleja la implicación de las diferentes partes en el proceso, y no el grado en el que los procesos de selección del personal y ascenso están basados en el

mérito, o el grado en el que los nombramientos pueden ser de libre cese. Existe un fuerte grado de influencia política, particularmente en los más altos niveles, ya que existe una notable preferencia por parte de los ministros de involucrarse en la selección de sus más cercanos colaboradores. En la mayoría de países, en el más alto nivel se encuentra el ministro pertinente que es quién tiene la mayor influencia, seguidos por el presidente o el primer ministro. El ministro también es la influencia más importante en el segundo nivel e inferiores, seguido por el jefe del ministerio y, en el caso de los niveles tres a seis, por otros en el ministerio.

Figura A.9. **Influencia en el nombramiento, ascenso y despido de altos gerentes en países de la OCDE**



Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

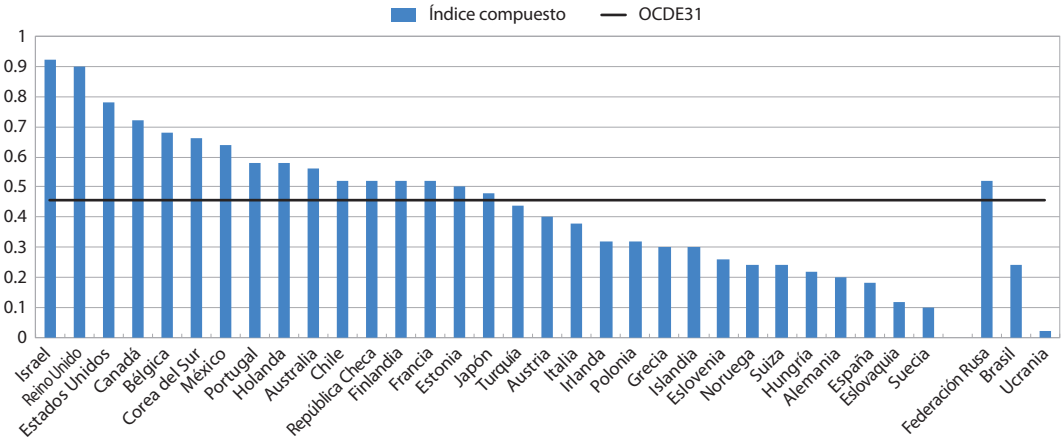
Estudios de la OCDE apuntan a una serie de elementos comunes en las reformas promulgadas en años recientes, referentes a la gestión de los altos niveles del servicio público: ante todo, se evidencia una concentración en la calidad de la alta dirección, en las reformas dirigidas a fortalecer el desempeño y atraer el mejor talento. Las reformas en el reclutamiento y selección de los altos gerentes han introducido más transparencia y un mayor énfasis en las competencias. Muchos países han dado pasos para introducir más competencia en los cargos de alta dirección, y varios países con sistemas de carrera cerrados han abierto al reclutamiento externo los altos niveles: Hay un énfasis cada vez mayor en la capacitación y el desarrollo, incluso en los más altos niveles: Los estándares de desempeño se han vuelto más exigentes y las evaluaciones de desempeño son ampliamente usadas. Algunos países han introducido mandatos de duración fija para los altos gerentes, con el fin de respaldar una mayor orientación hacia el desempeño y dar alguna flexibilidad en el nombramiento para los altos cargos. En varios países, los altos gerentes son administrados como un grupo separado.

La Tabla A.8 complementa la información sobre el involucramiento político sobre el proceso de reclutamiento. El enfoque más común, es que una buena parte de los cargos gerenciales están abiertos al reclutamiento externo, mientras que también es relativamente común que todos los cargos de alta dirección estén abiertos al reclutamiento externo. Cada vez es menos común, que los altos servidores públicos sean seleccionados a través de la progresión de la carrera interna, incluso en sistemas primordialmente basados en las carreras. Donde se

usan paneles o centros de evaluación, el caso más común es que la decisión final esté sujeta al informe del panel o centro de evaluación, si bien este no es el caso en todos los países que usan dichas técnicas.

En general, los países de la OCDE han determinado que es cada vez más importante gestionar a los altos gerentes como a un grupo separado, como se refleja en la Figura A.10. La gestión de los altos gerentes a menudo incluye reglas especiales para el reclutamiento (más centralizado, más abierto a candidatos externos, muy centrado en competencias y desempeño pasado, identificación temprana para programas de agilización del nombramiento), más énfasis en la gestión de su desempeño, a menudo un elemento de remuneración relacionada con el desempeño, y programas de capacitación especial y de socialización.

Figura A.10. **Uso de prácticas de GRH separadas para altos servidores públicos en gobiernos centrales / federales**



Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

En Colombia, los gerentes del servicio público no forman parte del servicio público de carrera. Son empleados por contrato y son de libre nombramiento y cese. El personal de libre nombramiento representa el 10% del total del empleo público. Sin embargo, cuando se excluye el personal uniformado, el personal de libre nombramiento constituye el 40% de la administración pública nacional.[34] Hay dos grupos claramente diferenciados de personal de libre nombramiento:

- Los cargos más altos, definidos como la alta dirección del Estado, son objeto de nombramiento político a discrecionalidad del Presidente. Estos incluyen, en el nivel nacional, ministros, viceministros, directores y subdirectores de los departamentos administrativos, directores de las unidades administrativas especiales, y superintendentes, directores, gerentes y presidentes de las juntas de entidades descentralizadas. En el nivel territorial, este grupo incluye suplentes, gobernadores, alcaldes, contralores, defensores, veedores distritales, secretarios departamentales, directores de departamentos administrativos, gerentes y directores de unidades administrativas especiales, y gerentes o presidentes de entidades descentralizadas. No existen procedimientos especificados para hacer nombramientos a estos cargos.
- Todos los demás cargos de gerencia, denominados como “cargos de gerencia pública”, están sujetos a procedimientos particulares de reclutamiento y selección, si bien no

Tabla A.8. **Identificación y reclutamiento de altos servidores públicos en países miembros de la OCDE**

	Son seleccionados originalmente mediante exámenes competitivos temprano en sus carreras y se manejan como un grupo a lo largo de sus carreras	Únicamente a través de progresión de carrera dentro del servicio público	Todos los cargos de alta dirección están abiertos al reclutamiento externo	Una buena parte de los cargos de gerencia está abierta al reclutamiento externo	Todo el reclutamiento para por un panel de reclutamiento	Se usan centros de evaluación regularmente	La decisión final está sujeta al informe del panel / centro de evaluación
Australia	–	–	●	–	●	–	●
Austria	–	–	●	–	●	●	●
Bélgica	–	–	–	●	●	–	–
Canadá	●	●	–	–	●	●	●
Chile	–	–	–	●	–	●	–
República Checa	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Dinamarca	–	–	–	–	–	–	–
Estonia	–	–	–	–	–	●	–
Finlandia	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Francia	●	–	–	●	–	–	–
Alemania	●	–	–	–	N.D.	N.D.	N.D.
Grecia	–	●	–	–	–	–	–
Hungría	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Islandia	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Irlanda	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Israel	–	–	–	–	●	●	●
Italia	●	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Japón	–	●	–	–	N.D.	N.D.	N.D.
Corea del Sur	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
México	–	–	●	–	–	●	●
Holanda	–	–	●	–	●	●	–
Nueva Zelanda	–	–	●	–	●	●	●
Noruega	–	–	●	–	●	–	●
Polonia	–	–	–	●	●	–	●
Portugal	–	–	–	●	●	N.D.	N.D.
Eslovaquia	–	–	–	●	–	–	–
Eslovenia	–	–	●	–	–	–	–
España	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Suecia	–	–	●	–	N.D.	N.D.	N.D.
Suiza	–	–	●	–	–	–	–
Turquía	–	●	–	–	N.D.	N.D.	N.D.
Reino Unido	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.
Estados Unidos	–	–	–	●	N.D.	N.D.	N.D.

(–) No Aplicable

N.D. No Disponible

Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París (información obtenida de respuestas dadas por los países a la pregunta número 80).

son reclutados a través de concursos de competencia abierta, dado que los candidatos son nombrados por los altos gerentes de la organización empleadora. Sin embargo, la transparencia del proceso se ha mejorado a través del uso de criterios y métodos de selección más objetivos, cuya intención es asegurar que los reclutados sean plenamente competentes.

Referente al proceso de selección de los cargos de gerencia pública, se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la calidad, con el objetivo de reclutar a los mejores. La ley exige que se tengan en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia en relación con el cargo a ser asumido y que se usen diversos tipos de exámenes para evaluar la idoneidad del candidato, al igual que entrevistas, verificación de antecedentes y así sucesivamente. El uso de empresas de reclutamiento de ejecutivos es bastante generalizado. La ley contempla la contratación a través del DAFP, que está involucrado en la mayoría de los reclutamientos, bien a través de una empresa privada de búsqueda de ejecutivos o bien a través de procedimientos internos en la organización contratante, siendo este último enfoque no muy usado. El DAFP proporciona soporte técnico a las instituciones públicas en el desarrollo de estos procesos. Para fomentar la transparencia, una vez finalizada la evaluación, y antes de hacerse el nombramiento, la hoja de vida del candidato se publica durante tres días en los sitios web de la organización contratante y del DAFP, para que el público puede hacer las observaciones pertinentes.

Estos esquemas hacen difícil discernir dónde termina la interfaz político-administrativa y dónde empieza la administración pública políticamente neutral y profesional. Los altos funcionarios de los ministerios, departamentos administrativos y otras entidades públicas, están ligados muy de cerca al gobierno y por lo tanto son cargos políticos. Los funcionarios en otros cargos de gerencia dependen, a su vez, de la voluntad de los altos gerentes para sus nombramientos y por lo tanto no puede decirse que sean servidores públicos totalmente independientes y neutrales.

Si bien este sistema da cierta flexibilidad para la selección del personal de los altos niveles del servicio público, la naturaleza discrecional de los nombramientos y remociones significa que no existe un grupo de servidores públicos profesionales permanentes en los altos niveles o siquiera en los mandos medios del servicio público. Si bien no hay datos disponibles sobre el grado de rotación en los cargos gerenciales, el hecho de que los nombramientos puedan ser revocados a discreción, forzosamente menoscabará la continuidad en la gerencia del servicio público y debilitará la imparcialidad política. Más aún, debido a que los grupos gerenciales están claramente aparte del servicio público de carrera, no hay oportunidades para que los servidores públicos de carrera sean ascendidos a cargos gerenciales con total independencia de la aprobación política. Los servidores públicos de carrera pueden ser seleccionados para un nombramiento de nivel gerencial, en cuyo caso conservan la posibilidad de regresar a su cargo de carrera original cuando finaliza su cargo gerencial por nombramiento.

En cuanto se refiere a otros aspectos de cómo se gestionan los altos niveles del servicio público, quienes ocupan cargos de gerencia pública son objeto de evaluación de desempeño. Sus salarios están al margen de las escalas salariales, que se aplican a los servidores públicos de carrera. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es responsable de la capacitación de la gerencia. Si bien los gerentes públicos recién nombrados deben pasar por un programa de inducción en la ESAP y en su propia institución, no existe ningún otro programa de capacitación gerencial en el cual se exija participar a los gerentes.

Los gerentes, como los demás servidores públicos, están sujetos a una ley anticorrupción, que les prohíbe asumir cargos en el sector privado donde pueda existir un conflicto de interés durante los tres años siguientes a su salida de un cargo en el sector público.

A través de los esquemas para los nombramientos de gerentes públicos, las autoridades colombianas han puesto especial énfasis en la consecución de competencias de liderazgo y gestión, para sacar adelante las reformas del servicio público y mejorar el desempeño de los servicios públicos. Debe mantenerse la flexibilidad en el nombramiento de los altos servidores públicos, pero sería preferible corregir algunas debilidades existentes. A la vista de la diversidad de esquemas existentes en países de la OCDE, no es posible ni deseable ser prescriptivos en cuanto a cómo debe evolucionar el sistema colombiano. Sin embargo, hay dos áreas en las que se deben contemplar reformas: la primera es hacer una distinción más clara entre los nombramientos políticos y los gerentes profesionales del servicio público. La segunda es gestionar a los altos gerentes del servicio público como un grupo, diferenciado de los nombramientos políticos y también diferenciado de los mandos medios.

Se puede hacer una diferenciación más clara entre los nombramientos políticos y los gerentes del servicio público

Colombia ya ha hecho una diferenciación entre los cargos que forman parte de la alta dirección del Estado y los cargos de gerencia pública, en términos de cómo se hacen los nombramientos. Esta separación puede ser la base para desarrollar los cargos de gerencia pública como un grupo profesional de alta gerencia más neutral. Con respecto a la diferenciación clara entre nombramientos políticos y gerentes profesionales del servicio público, el sistema chileno puede ofrecer algunas ideas útiles. Una reforma de 2003 creó el Sistema de Alta Dirección Pública, un sistema de altos cargos del servicio civil cuya contratación se basa en concursos públicos, diferenciado de los altos cargos que se suplen mediante nombramiento directo por parte del gobierno. La ADP también se diferencia del grupo de mandos medios, que forma parte del servicio público de carrera.

Una lección clave de la experiencia chilena es que la reforma fue implementada gradualmente, incorporando los cargos en la ADP a medida que quedan vacantes (Recuadro A.22). Un enfoque incremental también es un rasgo característico del Alto Servicio Público de Irlanda (*Irish Senior Public Service*-SPS), que está siendo establecido actualmente. Inicialmente, el SPS incluye a los altos gerentes de departamentos del gobierno central; sin embargo, la intención es, con el tiempo, ampliarlo para incluir otras áreas del servicio público. Otros rasgos destacables del sistema de ADP chileno son: se usan agencias externas de reclutamiento para la mayor parte del reclutamiento; se garantiza la transparencia y el mérito a través de la vigilancia de un consejo independiente de alto nivel; se retiene la flexibilidad llevando a cabo nombramientos de duración fija; el Presidente conserva el derecho de despido en circunstancias claramente definidas.

Para los más altos cargos, que forman parte de la alta dirección del Estado, es entendible que el poder Ejecutivo desearía mantener un alto grado de influencia sobre los nombramientos. No obstante, se pude contemplar la introducción de procedimientos complementarios, que garanticen la idoneidad de los nombrados. El sistema usado en los Estados Unidos muestra, cómo es posible tener un número limitado de cargos de alta dirección reservados para nombramientos políticos, con descripciones claras del cargo y procedimientos de confirmación para garantizar la competencia e idoneidad, combinado con un cuerpo de gerentes del servicio civil permanentes, reclutados por mérito mediante concurso abierto (Recuadro A.23).

Si bien es importante mantener la flexibilidad referente a los esquemas contractuales que se aplican a los altos gerentes, se debe hacer una diferenciación entre los nombramientos políticos que pueden ser de libre cese y los cargos profesionales de gerencia del servicio público, donde es deseable tener un sistema que refuerce la neutralidad del servicio público y la libertad frente a influencias políticas indebidas, particularmente en vista de que los cargos

Recuadro A.22. **El sistema de alta dirección en Chile**

En 2003, el gobierno chileno, contando con el acuerdo de todos los actores políticos (partidos políticos de oposición, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil), creó el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), un sistema central de la alta dirección pública. El objetivo de la ADP fue establecer una alta dirección profesional. Tras la reforma, hay tres grupos claramente diferenciados:

- Los más altos cargos, que son ocupados mediante nombramiento directo por parte del gobierno (1,000 de los 2,000,000 de cargos del gobierno central)
- La ADP, cuyo reclutamiento se basa en concursos públicos (1,000 cargos en el gobierno central). Hay dos niveles dentro de la ADP: aproximadamente el 1% está en el primer nivel jerárquico (jefes de servicio, directores generales), y el resto en el segundo nivel jerárquico (directores regionales, jefes de división)
- Cargos de mandos medios (2,000 cargos en el gobierno central) en el tercer nivel jerárquico, que forman parte del servicio civil de carrera

El sistema ADP ha sido implementado gradualmente mediante el reclutamiento por concurso abierto, conforme un cargo queda vacante y ampliándolo a grupos adicionales con el trascurso del tiempo. Por ejemplo, se ha ampliado para incluir 3,600 Directores de Educación Municipal y 2,800 nuevos altos cargos en los municipios.

Los rasgos característicos de la ADP son:

- Selección por concurso basada en méritos profesionales
- Perfil basado en competencias que son evaluadas por consultores expertos
- Período fijo de tres años, renovable por dos períodos subsiguientes
- Derecho a pago de cesantías
- Evaluación bajo acuerdos de desempeño de gestión
- Pueden ser cesados por el Presidente por mal desempeño o por pérdida de confianza.

La mayor parte del proceso de selección para la ADP se contrata externamente con agencias de reclutamiento especializadas. La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la administración de la ADP. Sin embargo, el Consejo de Alta Dirección Pública está a cargo de garantizar la transparencia, confidencialidad y ausencia de discriminación del proceso de selección. Lo preside el director de la DNSC y tiene cuatro miembros propuestos por el Presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, cuya duración es de alrededor de cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios. Una empresa especializada encargada por el Consejo, analiza las hojas de vida de los diferentes candidatos, y prepara una lista de candidatos preseleccionados para el Consejo o para un comité de selección (bajo la supervisión del Consejo). La competencia profesional, la integridad y la probidad son algunos de los criterios usados en el proceso de selección. Posteriormente, el Consejo o el comité seleccionan a los mejores candidatos para entrevista y prepara una lista final para la autoridad competente para el nombramiento definitivo.

El sistema de ADP se basó en experiencias internacionales. En particular, las experiencias de países de la OCDE tales como Australia y Nueva Zelanda influenciaron fuertemente el modelo chileno. El sistema es considerado uno de los principales logros en la modernización de la gerencia pública de Chile. Un efecto ha sido la disminución de los nombramientos políticos en el gobierno central; estos representan actualmente tan solo el 0.5% del total de la fuerza laboral pública. También se argumenta que la presencia de mujeres en altos cargos se ha incrementado bajo el sistema; ellas ocupan el 32% de los cargos, en comparación con el 15% en el sector privado chileno.

Fuentes: Weber, A. (2012), *Alta Dirección Pública*, Presentación hecha en el seminario Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano, Bogotá, 27 de julio de 2012.

Recuadro A.23. **Sistema de alta dirección en los Estados Unidos**

El sistema de alta dirección de los Estados Unidos está altamente institucionalizado, pero también tiene un involucramiento político más abierto. Sus esquemas se caracterizan por el control presidencial sobre las funciones ejecutivas, combinado con un monitoreo activo por parte del Senado. El número de nombramientos políticos es relativamente grande, pero unos rasgos especiales ayudan a mantener un equilibrio adecuado entre la sensibilidad política y la competencia neutral.

Después de cada elección presidencial, el Congreso publica una lista de cargos en el poder legislativo y ejecutivo del gobierno federal, que pueden ser objeto de nombramiento no competitivo. Los más altos cargos nombrados políticamente requieren del acuerdo por parte del Senado para el nombramiento. Los méritos de dichos candidatos son, por lo tanto, sometidos normalmente a un cuidadoso escrutinio, incluso si no hay competencia formal. Entre los cargos que requieren el consentimiento del Senado están los secretarios (ministros) de las 15 agencias del Gabinete, los subsecretarios, vicesecretarios y secretarios adjuntos, y los directores jurídicos de esas agencias, ciertos cargos en las agencias independientes no reguladoras del poder ejecutivo, y en las agencias reguladoras.

El Servicio Ejecutivo Sénior (*Senior Executive Service*-SES) es un sistema de personal que cubre los cargos de más alto nivel de políticas, supervisión y gerencia en la mayoría de agencias federales. El SES incluye la mayoría de los cargos del servicio civil por encima de cierto grado. Actualmente, 8,238 cargos del SES son autorizados por la Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*-OPM). Alrededor de la mitad de los cargos del SES están reservados para servidores públicos. El principal motivo es una creencia según la cual, la necesidad de garantizar la imparcialidad requiere de empleados de carrera. Los restantes cargos del SES pueden ser ocupados por nombramiento de funcionarios de carrera o de personal que no sea de carrera.

Los nombramientos de carrera se hacen a través de un proceso competitivo, que incluye la publicación de anuncios, la calificación y clasificación de los candidatos elegibles, la aprobación por parte de la agencia de las cualificaciones profesionales del candidato seleccionado, y una revisión y aprobación adicional de las cualificaciones ejecutivas / gerenciales del candidato propuesto por parte de la Junta de Revisión de Cualificaciones del SES. Un nominado de carrera tiene un período de prueba de un año. A cuya terminación, el nominado adquiere derechos de permanencia, y únicamente puede ser retirado del SES con justa causa o por mal desempeño.

Los nombrados de carrera tienen reglas especiales para protegerlos contra el clientelismo indebido. No se pueden hacer evaluaciones de desempeño a un funcionario de carrera nombrado, dentro de los 120 días siguientes al inicio de una nueva Administración. Un funcionario de carrera no puede ser reasignado involuntariamente, dentro de los 120 días siguientes al nombramiento de un nuevo jefe de la agencia, y no puede ser trasladado involuntariamente a otra agencia.

Fuente: Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management*) (2002), *A White Paper. A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization*, Washington, DC, http://archive.opm.gov/strategiccomp/whtpaper.pdf.

de libre nombramiento constituyen una gran parte de la administración pública nacional. Para los cargos de gerencia pública, el sistema de nombramientos por períodos fijos usados en la ADP chilena puede ser un modelo para Colombia. Un sistema de nombramientos por períodos fijos también es usado en varios otros países de la OCDE, como una manera de equilibrar la flexibilidad con la neutralidad política de los cargos directivos. También es necesario contar con mecanismos para cesar a los altos directivos que han demostrado no ser aptos para el servicio.

Tabla A.9. **Ejemplos de nombramientos por períodos fijos en países seleccionados de la OCDE**

Bélgica	Los gerentes reciben un mandato temporal de seis años, otorgado o bien por el ministro o por el presidente del departamento. Únicamente el Presidente de la Cancillería y Servicios de Soporte recibe un mandato que vence automáticamente al final de la legislatura.
Finlandia	Un proyecto de ley estipula que, si bien los cargos de alta gerencia en la administración del gobierno central serán permanentes, aplicarán nombramientos por períodos fijos de cinco años con respecto a tareas gerenciales individuales.
Italia	Los gerentes (gerentes de primer y segundo nivel) tienen un contrato a término fijo. Al final del contrato, el gerente puede ser nombrado en otro cargo, también en una administración diferente.
Holanda	La reforma de julio de 2000 del estatus general se los servidores públicos, cambió todo el perfil del Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service* - SCS), entre otros aspectos se reforzó la diferenciación entre el Grupo de Alta Dirección y otros miembros del SCS. Si bien todos los miembros reciben un nombramiento permanente, la asignación a una función en particular es por un período fijo; los miembros del Grupo de Alta Dirección son nombrados por el Gabinete para períodos de cinco años, con la posibilidad de prolongar este período dos veces por una duración de un año cada vez, después de los cuales deben ser trasladados. El servicio general del gobierno nombra otros miembros del SCS a cargos por períodos de tres a siete años sin traslado obligatorio.
Nueva Zelanda	Los Ejecutivos en Jefe (*Chief Executives* - CE) de los ministerios son nombrados por el Comisionado de Servicios del Estado (*State Services Commissioner*), a menudo con ayuda de consultores externos de reclutamiento, tras la publicación de las vacantes. Los CE reciben un contrato de cinco años o menos, renovable hasta un máximo de ocho años. La carrera de los ejecutivos en jefe no está garantizada cuando dejan sus cargos, o cuando su contrato no es renovado o se da por terminado.
Noruega	Los miembros del SCS están empleados por contrato, y algunos bajo contratos a término fijo.
Reino Unido	Los directores de agencias son reclutados para un período fijo de cinco años.

Fuente: OCDE (2008b), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, París.

Un sistema para seleccionar personal, gestionar y evaluar el desempeño de la alta dirección

Sean cuales sean los esquemas institucionales que el gobierno de Colombia decida adoptar, la creación de un grupo más cohesionado y profesional de alta gerencia, permitiría una inversión más estructurada y planeada para el desarrollo de las competencias y valores de liderazgo y de gestión necesarias para sacar adelante las reformas de gobernanza pública. Un primer paso sería decidir cuál debe ser el grupo de altos gerentes profesionales. Esto normalmente sería definido por el nivel de responsabilidad directiva, e idealmente debe incluir tanto el nivel nacional como los niveles territoriales. Se debe contemplar separar la administración del grupo de alta dirección de los esquemas aplicables a los mandos medios, como se hace en muchos países de la OCDE, de manera que se puedan desarrollar esquemas diferenciados para los altos gerentes en términos de su reclutamiento, competencias, desempeño y remuneración. La incorporación de mandos medios al servicio público de carrera, como se hizo en Chile, fortalecería el servicio de carrera y contribuiría a la creación de una estructura de carrera, con oportunidades para que los servidores públicos de carrera compitan en concursos para cargos de gerencia media. También daría una mayor continuidad en los mandos medios. Sin embargo, las rigideces que afectan actualmente al reclutamiento y a la administración del servicio público de carrera no deben ser importadas a las filas de la gerencia media. Sería necesario secuenciar las reformas cuidadosamente para evitar esto.

Tomando como punto de partida las reformas ya implementadas, se podría fortalecer el mérito con respecto a los nombramientos de cargos de gerencia pública, el gobierno de Colombia podría fomentar la competencia en dichos nombramientos, publicitando dichos puestos. Esto sería compatible con el mantenimiento de los actuales métodos de selección que involucran al DAFP o a las agencias profesionales externas de selección de personal.

Es deseable tener un procedimiento de reclutamiento más estandarizado, que podría estar de manera continuada sujeto a la vigilancia y al control central, pero en el caso de los nombramientos de mandos medios, la implementación podría dejarse a cargo de la organización empleadora, como funciona actualmente.

Para decidir cuál sea el mejor enfoque, el gobierno de Colombia podría mirar los modelos usados en varios países de la OCDE. Un posible enfoque, que tendría la ventaja de incorporar algunos elementos del sistema actual de Colombia, podría basarse en el sistema chileno, donde la Dirección Nacional del Servicio Civil es responsable de la administración de la Alta Dirección Pública (ADP), mientras que un consejo de la alta dirección pública está a cargo del proceso de selección, abierto a la competencia pública.

Recuadro A.24. **Reclutamiento de altos gerentes en Chile**

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es responsable de la administración de la ADP. Sin embargo, el Consejo de Alta Dirección Pública está a cargo de garantizar la transparencia, confidencialidad y ausencia de discriminación en el proceso de selección. Es presidido por el director de la DNSC y tiene cuatro miembros propuestos por el Presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, que dura alrededor de cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios. Una empresa especializada encargada por el Consejo analiza las hojas de vida de los diferentes candidatos, y prepara una lista de candidatos preseleccionados para el Consejo o para un comité de selección bajo la supervisión del Consejo. La competencia profesional y la integridad son algunos de los criterios usados en el proceso de selección. Posteriormente, el Consejo o el comité seleccionan a los mejores candidatos para entrevista y elabora una lista final para la autoridad competente para el nombramiento definitivo.

El sistema de la ADP se basó en experiencias internacionales. En particular, las experiencias de países miembros de la OCDE tales como Australia y Nueva Zelanda influenciaron fuertemente el modelo chileno. El sistema es considerado uno de los principales logros en la modernización de la gerencia pública de Chile. Un efecto ha sido la disminución en el número de nombramientos políticos en el gobierno central.

Fuente: Costa R. and M. Waissbluth (2007), *Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*, Documento presentado para discusión en el Consorcio Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.

El sistema irlandés al que se hizo referencia antes en la sección sobre reclutamiento, también puede ofrecer algunos elementos útiles a considerar. En este caso, los dos niveles superiores de los cargos directivos son gestionados por un Comité de Nombramientos del Nivel Superior, el cual incluye tanto altos servidores públicos como ejecutivos del sector privado, mientras el reclutamiento para otros cargos directivos es llevado a cabo a través del proceso normal de reclutamiento para el servicio público que involucra a departamentos y agencias, el Servicio de Nombramientos Públicos y la vigilancia de la Comisión para Nombramientos del Servicio Público.

En el Reino Unido, el proceso de reclutamiento de los altos servidores públicos, incluida la decisión de abrir o no el proceso selectivo a la competencia de fuera del servicio civil, difiere de acuerdo con el nivel de jerarquía en el servicio civil, donde los Comisionados del Servicio Civil juegan un papel importante. Para la mayoría de los cargos, los departamentos y agencias están en libertad de realizar concursos abiertos sin participación directa de los Comisionados del Servicio Civil. Sin embargo, están sometidos a los principios de reclutamiento de los Comisionados del Servicio Civil y el proceso de selección está sujeto a un régimen de auditoría

que ejecutan los Comisionados anualmente. Los Comisionados del Servicio Civil están directamente involucrados cuando el reclutamiento para cargos de los tres niveles superiores (un total de alrededor de 600 cargos) se hace mediante concurso abierto. Los departamentos del gobierno deciden si utilizan el concurso abierto o no para los cargos del tercer nivel e inferiores. En el primer y segundo nivel de Secretario Permanente (los 200 cargos), la decisión de abrir o no el proceso de selección a la competencia es tomada por el Comité de Alta Dirección (*Senior Leadership Committee*) del servicio civil, del cual es miembro el Primer Comisionado del Servicio Civil (*First Civil Service Commissioner*). La decisión del Comité se guía por un protocolo, que estipula que los nombramientos generalmente estarán abiertos a concurso, a no ser que exista un caso excepcional de necesidad inmediata del negocio o que un movimiento lateral sea deseable, o a no ser que los requisitos del negocio sean tales que haya pocas posibilidades de reclutar a alguien proveniente de fuera del servicio civil (Comité Selecto de la Administración Pública de la Cámara de los Comunes [*House of Commons Public Administration Select Committee*], 2010).

Para mejorar la efectividad de la gestión por desempeño y crear la cultura de desempeño en el sector público, será crítico el establecimiento de una fuerte cultura de gestión por desempeño dentro del grupo de alta dirección. La base para lo anterior ya existe, dado que los gerentes son sometidos a evaluación de desempeño. El sistema de acuerdos de gestión usados para evaluar a los gerentes públicos, provee una buena base sobre la cual desarrollar la gestión por desempeño organizacional, y para garantizar que los gerentes sean adecuadamente obligados a rendir cuentas por la gestión y los resultados de la organización o unidad, dependiendo de su nivel jerárquico.

En el nivel ejecutivo, las expectativas de desempeño deben ser proporcionales al nivel de responsabilidad y a la dificultad de los problemas que necesitan ser atendidos. El modelo de mejores prácticas ampliamente aceptado para evaluar el desempeño, es denominado a veces "el qué y el cómo", donde "el qué" son una serie de metas de desempeño y "el cómo" es un perfil de las competencias asociadas con el adecuado desempeño del trabajo. El modelo es particularmente relevante en el nivel ejecutivo, debido a la importancia de la rendición de cuentas de los ejecutivos y al profundamente arraigado uso de la fijación de metas en la planeación de desempeño (OCDE, 2012b). Gobiernos de todo el mundo han hecho cuantiosas inversiones en el desarrollo de sistemas y prácticas para respaldar la fijación de metas. La definición de las metas de desempeño individual es una parte esencial para la rendición de cuentas de ejecutivos y gerentes. En el nivel ejecutivo, todos deben entender plenamente la estrategia de la organización, sus metas a corto y a largo plazo, y cómo se espera que contribuyan al logro de esas metas. Deben tener capacidad de especificar qué planean lograr, y sus metas para el año (OCDE, 2012b).

La Oficina de Gabinete del Reino Unido (*U.K. Cabinet Office*) está en proceso de modificar el programa de remuneración y desempeño de su Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service*-SCS) (ver Recuadro A.25) y esto puede sugerir algunos elementos útiles para revisar la efectividad de los esquemas actuales en Colombia. El uso de metas es el eje del nuevo enfoque de la gestión por desempeño. Se espera que cada ejecutivo incluyas metas SMART (Específicas. Medibles, Alcanzables, Relevantes y Limitadas en el Tiempo, por sus siglas en inglés [*Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-limited*]) en tres áreas: Ejecución del negocio, Finanzas / Eficiencia, y Personas / Capacidad. Si un ejecutivo no cumple la meta de Finanzas / Eficiencia, él o ella no puede ser calificado/a en el nivel más alto.

Las metas de desempeño creíbles son claves para la evaluación del desempeño de los ejecutivos y gerentes. También son básicas para la rendición de cuentas de los individuos. Las metas también son esenciales para la gestión del desempeño organizacional, dado que dan las bases para evaluar el progreso. La capacitación en la definición de metas debe empezar mucho

antes de que un individuo sea ascendido a un alto cargo directivo. Una práctica que hará que los ejecutivos y gerentes estén más concienciados, es hacer al inicio del año que todas las metas sean revisadas y valoradas por individuos de más alto nivel. Los ejecutivos y gerentes deben tener capacidad para enunciar específicamente, lo que planean lograr para contribuir al éxito de su organización. También deben ser capaces de definir lo que para ellos sería un desempeño sobresaliente, así como lo que sería un mal desempeño (OCDE, 2012b).

Recuadro A.25. **La estrategia laboral y de recompensas del servicio civil directivo en el Reino Unido**

En noviembre de 2008, Sir David Normington emitió un informe al Secretario del Gabinete del Reino Unido sobre la futura estrategia laboral y de recompensas para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service*-SCS). El informe fue encargado para abordar, entre otros asuntos, un sistema de remuneración del SCS que había sido desarrollado por fragmentos, con claridad insuficiente con respecto al vínculo entre el desempeño y la recompensa, con poco rigor en cuanto a la prima del mercado, y con un sistema débil de evaluación del trabajo. Además, resultados de encuestas en el SCS había reflejado que tan solo el 33% del personal estaba satisfecho con la gestión por desempeño, y tan solo el 19% consideraban que se le daba una gestión efectiva al mal desempeño.

La Revisión Normington encontró varios problemas en los sistemas de recompensas existentes, incluyendo: falta de claridad sobre qué recompensa el sistema; el vínculo relativamente débil entre la carga del trabajo y la remuneración; y la tendencia del personal del SCS a ser mejor remunerado como resultado de la manera en la que fue reclutado, en lugar de por lo que se les paga. La revisión reconoció opiniones contrarias con respecto a la remuneración variable, pero las atribuyó a su implementación y no al principio subyacente. Recomendó un mayor uso de la remuneración variable, pero no de bonificaciones, vinculada al desempeño en el corto y en el largo plazo tanto a nivel individual como colectivo.

Después de la Revisión Normington, el Reino Unido introdujo varias políticas nuevas relacionadas con la administración del SCS:

- La remuneración base fue congelada desde abril de 2010. Los reajustes salariales serán del 1% en promedio para los dos años posteriores al final de la congelación actual de las remuneraciones del SCS en abril de 2013.
- Desde 2010-11, la Remuneración No Consolidada Relacionada con Desempeño (*Non-consolidated Performance Related Pay*) (bonificaciones) para el SCS se ha reducido del 65% al 25% del personal con mejor desempeño, y los pagos individuales tienen un tope.
- El Secretario en Jefe del Tesoro (*Chief Secretary to the Treasury*) aprueba los niveles de remuneración superiores a 142,500 libras esterlinas (el salario del Primer Ministro). También se requiere aprobación para todos los pagos de bonificaciones de cantidad superior o igual a 50,000 libras esterlinas.
- Se está trabajando en el desarrollo de un nuevo paquete de reforma de la remuneración y el desempeño para ser presentado por el gobierno al Órgano de Revisión de Salarios de las Directivas (*Senior Salaries Review Body*) en el otoño de 2012, y se espera que sea introducido en abril de 2013.
- Los pagos relacionados con desempeño para el SCS están ahora sustentados por un nuevo sistema de valoración más centrado en la gestión financiera y en la evaluación del personal directivo.
- Los objetivos de desempeño deben ser SMART (Específicas. Medibles, Alcanzables, Relevantes y Limitadas en el Tiempo, por sus siglas en inglés [*Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-limited*]). Quienes ocupan los cargos deben enumerar las principales acciones a realizarse, los plazos cuando sea posible, y se deben incluir medidas o metas a ser usadas para evaluar el desempeño.

Recuadro A.25. **La estrategia laboral y de recompensas del servicio civil directivo en el Reino Unido** *(continuación)*

- Los altos directivos serán evaluados según el grado en el que demuestren un desempeño excelente en las cuatro competencias del Modelo de Liderazgo del Servicio Civil (*Civil Service Leadership Model*) y en las competencias específicas del cargo.
- Se debe recopilar retroalimentación de 360 grados sobre el funcionario, como parte del proceso de revisión.
- Los funcionarios serán clasificados y asignados a uno de los tres grupos de desempeño en relación con sus análogos, de la siguiente manera: Superior (*Top*) – 25%; Buen Desempeño (*Achieving*) – 65%; Bajo (*Low*) – 10%
- Se han expedido nuevas directrices a los departamentos, para mejorar la administración de quienes muestran bajo desempeño. Esto cambia el énfasis de atender desmejoras en el desempeño hacia prácticas cotidianas de gestión del desempeño.

Fuente: Gobierno del Reino Unido (2008), "Estrategia Laboral y de Recompensas del Servicio Civil Directivo: Informe del Grupo Directivo al Secretario del Gabinete" ("*Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary*").

Dada la importancia de la gestión de personal para elevar los niveles de desempeño, la iniciativa del Reino Unido en este frente puede ser de interés para Colombia. El Reino Unido ha introducido un nuevo factor para motivar a los ejecutivos a centrarse en la gestión del personal. Cada ejecutivo debe dar un resumen de las calificaciones del compromiso del personal que lideran. En vista de las investigaciones que confirman el impacto del compromiso sobre el desempeño, se considera pertinente hacer seguimiento al nivel de compromiso. Tendría sentido vincular las recompensas financieras parcialmente a las calificaciones, y particularmente a los "puntajes mejorados" (lo que presumiblemente está correlacionado con el mejor desempeño) (OCDE, 2012b).

Colombia podría centrarse en codificar las competencias y la remuneración para los altos directivos y gerentes

De manera creciente, los países miembros de la OCDE usan la gestión de competencias para identificar sistemáticamente las capacidades de los altos gerentes, para definir estándares consistentes, y para reforzar los valores deseados del servicio público. Típicamente, el perfil requerido incluye capacidades de liderazgo, habilidades gerenciales, la capacidad para lograr resultados y la integridad personal. Las competencias son usadas comúnmente en el reclutamiento y la selección, en la planeación de la sucesión, en la identificación de futuros líderes potenciales entre los mandos medios, en la gestión por desempeño, en la capacitación y en el desarrollo de liderazgo. Un ejemplo es el marco de competencias para altos gerentes de Corea del Sur. Colombia podría contemplar la adopción de un enfoque similar, usando un perfil de competencias para los altos gerentes con el fin de desarrollar un enfoque consistente con respecto a su reclutamiento, capacitación y desarrollo.

Se podrían revisar los esquemas de remuneración de los altos directivos en el servicio público de Colombia, para garantizar que sean lo suficientemente competitivos a fin de atraer personas altamente capacitadas, y al mismo tiempo generando eficiencia. Los países de la OCDE a menudo tienen unos programas salariales especiales para los altos directivos, que tienen en cuenta la complejidad y el nivel de responsabilidad de sus cargos. La preocupación clave al estudiar los niveles de remuneración debe ser la capacidad del gobierno para reclutar y retener individuos bien calificados para los cargos ejecutivos. Las recompensas para los altos directivos

Recuadro A.26. **Corea del Sur: evaluación de competencias para altos servidores públicos**

En 2006, el gobierno de Corea del Sur introdujo un marco de evaluación de competencias para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service*). Este marco ha sido usado para nombrar altos funcionarios independientemente de su antigüedad. Con base en la operación exitosa entre altos funcionarios, el marco de evaluación de competencias fue ampliado a los funcionarios de nivel de división-director en la segunda mitad de 2010. La evaluación de competencias ha mejorado la fiabilidad y la justicia de la gestión de recursos humanos. Además, con los resultados de la evaluación de competencias reflejados en la capacitación, la competitividad global del gobierno se ha mejorado.

Las competencias sujetas a evaluación incluyen toma de decisiones estratégicas y compromiso con el cambio, referente a los funcionarios gubernamentales de alto rango, junto con las habilidades requeridas para una efectiva administración de la organización y una ejecución eficiente de las políticas. La evaluación se centra en las competencias laborales requeridas para dirigir una organización. Las competencias se organizan en tormo a tres áreas principales, como se muestra a continuación:

Modelo de competencias para el Servicio Civil Directivo

Grupo de competencias	Nombre de la competencia	Definición
¨Pensamiento	Reconocimiento de problemas	Detectar problemas de manera oportuna a través del análisis de información, y encontrar las causas de raíz analizando diversos factores relacionados con los problemas
	Pensamiento estratégico	Fijar visión y objetivos a largo plazo, y decidir cómo lograrlos priorizando varias opciones para trabajar en ellas
Trabajo	Orientación hacia el desempeño	Buscar diversas maneras de maximizar el desempeño de un determinado trabajo, y procurar la efectividad y la eficiencia en el proceso de lograr las metas
	Administración del cambio	Entender la dirección y las tendencias de los cambios ambientales, y asegurarse que los individuos y organizaciones se ajusten y respondan a ellos adecuadamente
Desarrollo de relaciones	Comunicación	Captar el significado exacto oyendo las opiniones de los demás, y dar la opinión propia de una manera clara y efectiva
	Satisfacción del cliente	Considerar a las contrapartes relacionadas con el trabajo como clientes, y hacer esfuerzos para entender sus necesidades y satisfacerlas
	Consolidación de ajustes	Identificar intereses en conflicto y tensiones entre partes interesadas, y encontrar soluciones razonables y equilibradas

Modelo de competencias para funcionarios de nivel de división-director

Grupo de competencias	Nombre de la competencia	Definición
¨Pensamiento	Planeación de políticas	Identificar temas actuales a través de análisis multifacéticos, revisar la factibilidad de las políticas a ser desarrolladas, y proponer alternativa óptima
Trabajo	Gestión por desempeño	Fijar metas de desempeño en línea con la misión y la estrategia de la organización, y revisar / administrar los procedimientos de trabajo para lograr las metas
	Administración de la organización	Hacer planes de acción para lograr las metas, conseguir los recursos necesarios, y asignar / sistematizar el trabajo, teniendo en cuenta a toda la organización y las relaciones entre departamentos
Desarrollo de relaciones	Comunicación	Captar el significado exacto oyendo las opiniones de los demás, y dar la opinión propia de una manera clara y efectiva
	Coordinación / integración	Atender los conflictos entre diversas partes interesadas y establecer / mantener relaciones de trabajo cooperativas para lograr objetivos comunes
	Motivación	Alentar y apoyar a los subordinados para desempeñar deberes voluntaria y activamente como miembros de la misma organización

Fuente: Ministerio de la Administración Pública y la Seguridad (n.d.), *Competency evaluation selects top talents to lead the country into a bright future*, República de Corea, Seúl.

en los países miembros de la OCDE, comúnmente incluyen tanto incrementos salariales permanentes como bonificaciones. Tres países, Canadá, Irlanda y Noruega, usan Remuneración Relacionada con el Desempeño (PRP por sus siglas en inglés) únicamente para el personal directivo, y en doce países, incluyendo a la República Checa, Francia, Hungría y Corea del Sur, la parte del personal directivo cuya remuneración está relacionada con el desempeño es mayor que la de la remuneración del resto del personal. Solo seis países no tienen una política de remuneración relacionada con el desempeño para los ejecutivos (OCDE, 2012b). Sin embargo, el uso de la PRP debe estar anclado en un sistema riguroso de gestión por desempeño.

La remuneración de los ejecutivos en el gobierno es un asunto político sensible. Las limitaciones políticas probablemente explican las amplias disparidades en la remuneración de los ejecutivos entre los países de la OCDE. Virtualmente en todos los países, los salarios del gobierno en los más altos niveles ejecutivos son tan solo de un 20 a 30% de la remuneración de cargos en el sector privado con responsabilidades similares, según el Hay Group (OCDE, 2012b). Un posible enfoque para ayudar a planear y justificar los niveles de remuneración de los altos directivos del gobierno, es la creación de juntas públicas de revisión para que jueguen un papel similar al de una junta directiva corporativa. En el Reino Unido, el Órgano de Revisión de Salarios de la Alta Dirección (*Review Body on Senior Salaries*-SSRB) es un ejemplo. El Órgano de Revisión provee asesoría independiente al Primer Ministro, al Lord Canciller (Ministro de Justicia) y al Secretario de Estado de Defensa sobre la remuneración de los funcionarios de cargos judiciales, los altos servidores públicos y los altos oficiales de las fuerzas armadas. Canadá tiene un grupo similar, el Comité Asesor sobre Retención y Remuneración de Niveles Directivos (*Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation*). (OCDE, 2012b)

Colombia podría centrarse en formas de desarrollar líderes y gerentes, y generar cohesión

Sería una fortaleza contar con un grupo de altos directivos más cohesionado, con valores y objetivos compartidos para liderar las reformas de gobernanza pública que están siendo emprendidas por el gobierno de Colombia. Dicha cohesión podría llevarse a cabo de varias maneras. Es importante un proceso de inducción común, al igual que las oportunidades para que los altos directivos se reúnan regularmente en capacitaciones, seminarios y diversas reuniones colectivas. También promovería la cohesión hacer que la implicación de los gerentes sea uno de los valores que orientan su selección, renovación en el cargo y ascenso. Alentar la movilidad interdepartamental para los altos gerentes, es otra forma de fomentar un entorno más corporativo y desarrollar nuevas competencias. La movilidad es un elemento clave para administrar altos directivos en varios países de la OCDE. Si bien la movilidad generalmente es voluntaria, se considera que es una parte necesaria del desarrollo de los gerentes y a menudo se alienta, haciendo que la experiencia diversificada en diferentes partes del servicio público sea un factor en la selección de gerentes para cargos directivos.

Los países de la OCDE invierten cuantiosamente en el desarrollo de gerentes del servicio público. El desarrollo es un proceso multifacético y continuo, incluso en los más altos niveles. El servicio público canadiense y el servicio civil británico ofrecen ejemplos claros de administración efectiva de los altos servidores públicos como un grupo, a través de estrategias de capacitación y liderazgo. El servicio público canadiense tiene un sistema integral de desarrollo de liderazgo y de directivos basado en competencias (Recuadro A.27).

En Gran Bretaña, el Grupo de Capacidad del Servicio Civil (*Civil Service Capability Group*) de la Oficina del Gabinete es responsable por el desarrollo corporativo de directivos líderes, algo que es considerado crítico para el éxito del servicio civil. Un rasgo destacable de este enfoque es cómo el órgano central de GRH, la Oficina del Gabinete, trabaja muy de cerca con la Escuela Nacional de Gobierno (*National School of Government*) (Recuadro A.28).

Recuadro A.27. **Rasgos claves del sistema de desarrollo de directivos en el Servicio Público de Canadá**

El desarrollo de directivos está organizado en torno una "Hoja de Ruta" de Aprendizaje para los directivos, basada en competencias de liderazgo claves. Los gerentes son responsables de sus planes personales de aprendizaje.

La capacitación requerida para los gerentes incluye:

- Orientación al servicio público para nuevos reclutados
- Los gerentes recién nombrados son capacitados en las políticas y en la rendición de cuentas relacionadas con su papel (aspectos esenciales de recursos humanos, finanzas, contratación, gestión de la información y campos relacionados)
- Habilidades gerenciales básicas: habilidades y técnicas prácticas para ayudar a los gerentes con sus tareas y responsabilidades gerenciales cotidianas
- Se ofrece a los gerentes un menú de otros cursos y actividades de liderazgo y desarrollo gerencial
- El desarrollo es organizado por la Escuela de Servicio Público de Canadá (*Canada School of Public Service*)

Fuente: Información suministrada por la Escuela de Servicio Público de Canadá, www.csps-efpc.gc.ca.

Recuadro A.28. **La estrategia de liderazgo en el servicio civil británico**

El desarrollo de líderes es de importancia clave para el éxito del Servicio Civil Británico (*British Civil Service*). Hay tres tipos de líderes dentro del servicio civil, y cada uno juega un papel vital:

- líderes individuales y de equipo, quienes garantizan que todo servidor público cumpla sus objetivos, y quienes administran las alianzas con otras instituciones;
- líderes colectivos, en una organización o en un departamento, quienes fijan el rumbo e impulsan el cambio; y
- líderes corporativos, en todo el servicio civil, cuya visión es más amplia, ayudando a desarrollar las capacidades y a lidiar de manera exitosa con los desafíos, a los que se enfrenta el servicio civil y el país.

La estrategia de liderazgo busca: *i)* crear un servicio civil efectivo y moderno que preste servicios de talla mundial, y sea reconocido en el Reino Unido y en el exterior como una fuente de asesoría experta en políticas; *ii)* prepararse para el futuro, manteniendo al mismo tiempo la continuidad; y *iii)* entender de qué manera es necesario cambiar, y quién puede liderar el camino.

El marco de liderazgo define lo que se espera de los directivos líderes en términos de dar resultados de negocios, desarrollar capacidades y fijar el rumbo. También destaca lo que pueden hacer los individuos para mejorar sus habilidades de liderazgo. El liderazgo debe estar apuntalado por las cuatro P (por sus siglas en inglés):

- Ritmo (*Pace*): dar respuestas rápidas a los problemas y entregar las soluciones correctas para el más largo plazo.
- Pasión (*Passion*): ser apasionados en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos de alta calidad para todos.
- Orgullo (*Pride*): enorgullecerse de lo que se debe hacer y garantizar que el país se sienta orgulloso de su Servicio Civil.
- Profesionalismo (*Professionalism*): en la manera que se formulan las políticas y se prestan los servicios.

Recuadro A.28. **La estrategia de liderazgo en el servicio civil británico** *(continuación)*

El Grupo de Capacidad del Servicio Civil (*Civil Service Capability Group*-CSCG) de la Oficina del Gabinete es el responsable del desarrollo corporativo de:

- Secretarios Permanentes
- Directores Generales
- Directores
- Miembros del Esquema de Desarrollo de Alto Potencial (*High Potential Development Scheme*).

El CSCG trabaja con la Escuela Nacional de Gobierno (*National School of Government*-NSG) para ofrecer un conjunto de programas para el Servicio Civil Directivo (*Senior Civil Service*-SCS), que se focaliza en las habilidades básicas necesarias para respaldar la ejecución, desarrollar capacidades, impulsar el cambio y mejorar el liderazgo. Estos programas preparan personas para los trabajos más exigentes del Servicio.

Fuente: www.civilservice.gov.uk, visitado en septiembre de 2012.

En términos de desarrollo de liderazgo y capacidad gerencial, sería aconsejable que el gobierno de Colombia implementara un programa de desarrollo gerencial más estructurado. Sin embargo, dicha inversión puede realizarse en el contexto del establecimiento de un grupo de altos directivos, en lugar de en un momento en el que los directivos siguen estando sujetos al cese discrecional de sus nombramientos. La experiencia de los países miembros de la OCDE apunta a la importancia de tener unas competencias de gestión y liderazgo bien definidas para los altos servidores públicos. Esta podría ser un área en la cual concentrarse más inmediatamente, dado que apoyaría el reclutamiento y proporcionaría las bases sobre las cuales diseñar la capacitación y el desarrollo de los gerentes. Hay espacio para la colaboración entre el DAFP y la ESAP en el diseño de programas de liderazgo y de capacitación, y en el desarrollo de los altos directivos.

En caso de que Colombia decida crear un grupo de altos directivos más cohesionado e identificable, una pregunta clave sería, dónde ubicar la responsabilidad de la administración del grupo. En los anteriores ejemplos, es evidente que el órgano central de GRH generalmente juega un papel clave y que, en vista del involucramiento actual del DAFP en el reclutamiento de los gerentes, parece lógico que sea el DAFP quien debe asumir un papel activo, en relación con los cambios que se introduzcan en los métodos de reclutamiento, la gestión por desempeño, los esquemas de remuneración y las competencias. El DAFP parece estar bien posicionado para asumir esas responsabilidades. Sin embargo, los ejemplos dados también sugieren que algún tipo de consejo o comité de alto nivel puede ser constituido, para jugar un papel en el reclutamiento y en los nombramientos en los más altos niveles.

Se podría analizar el papel de la CNSC. La CNSC podría asumir un papel más centrado en la vigilancia estratégica, garantizando que los valores, estándares y procedimientos adecuados del servicio civil sean tenidos en cuenta en el reclutamiento de los altos directivos. Esto sería similar al papel que juegan las comisiones del servicio público en varios países de la OCDE. Un papel clave que puede asumir la CNSC sería el de auditar el reclutamiento. Por ejemplo, en el Reino Unido, los Comisionados del Servicio Civil realizan auditorías anuales al reclutamiento de directivos. En Irlanda la Comisión de Nombramientos del Servicio Público (*Commission for Public Service Appointments*) también tiene una función de auditoría, al igual que la Comisión del Servicio Público (*Public Service Commission*) del gobierno canadiense.

Fortalecimiento de la reforma de la GRH en el gobierno de Colombia

Las reformas a la gestión de recursos humanos son un proceso a largo plazo. Para diseñar e implementar reformas de manera exitosa, los gobiernos necesitan tener en cuenta varias condiciones estructurales. La experiencia de países miembros de la OCDE apunta a tres elementos, tratados en esta sección, que tendrán impacto sobre el éxito de las reformas en Colombia:

- Primero, los valores son un elemento central para una reforma exitosa. Las reformas tendrán muchas más probabilidades de tener éxito, si los valores esenciales incorporados en la nueva legislación y en los nuevos instrumentos de GRH son claros y bien recibidos por todas las partes interesadas. Las políticas y prácticas de GRH deben enviar señales consistentes sobre los valores del servicio público. Esto le da significado a las reformas, y ayuda a mantener la confianza en el gobierno.
- Segundo, la implementación de reformas de GRH requiere desarrollar las capacidades de la función de GRH. El departamento central responsable de la GRH necesita contar con los recursos, la autoridad y las capacidades para dirigir la reforma. Las unidades de GRH dentro de las organizaciones del gobierno también necesitan estar adecuadamente equipadas para asumir nuevas responsabilidades.
- Tercero, las estrategias de implementación de las reformas necesitan ser planeadas cuidadosamente. Las reformas a la GRH tienen que ser consistentes con otras reformas del gobierno, especialmente en los campos de presupuesto y de gestión estratégica de la organización. Generar sentido de pertenencia de las reformas por todas las partes involucradas, secuenciar las diferentes fases, entender las interdependencias, proveer un liderazgo y una administración efectiva, administrar el cambio y garantizar mecanismos para sostener la reforma, son todos ellos aspectos cruciales de las estrategias de implementación.

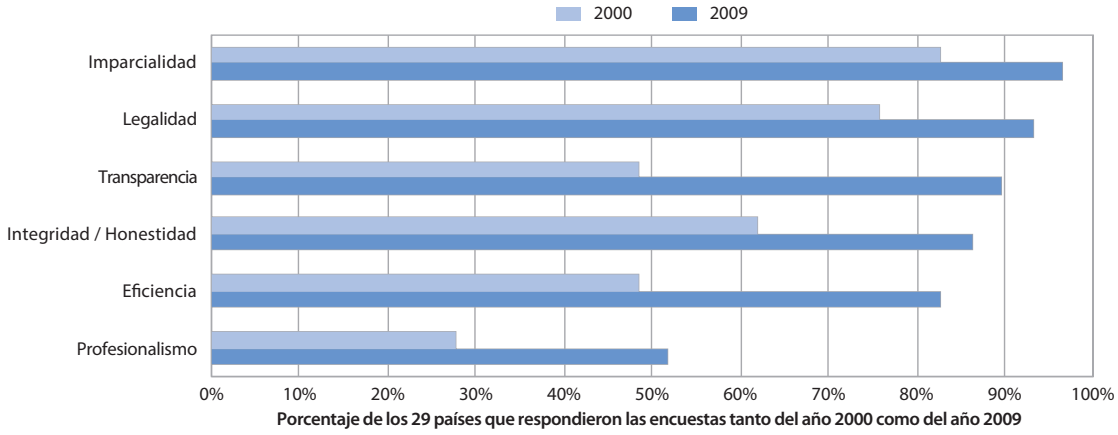
Valores básicos del servicio público

En muchos países miembros de la OCDE, se incluyen entre los valores básicos del servicio público valores tradicionales tales como integridad, imparcialidad, legalidad y mérito, al igual que valores más nuevos tales como eficiencia, eficacia, transparencia, diversidad, implicación de los ciudadanos y orientación hacia el cliente. Si bien las reformas emprendidas en la gobernanza pública han reafirmado los valores básicos existentes e incorporado nuevos valores, también se ha incrementado la conciencia sobre la necesidad de estar atentos a en qué medida dichos valores pueden estar afectados por cambios producidos en la GRH y otras áreas de la gestión del sector público.

A medida que los países de la OCDE han adoptado sistemas más flexibles de empleo y de gestión en aras de mejorar la eficiencia y el desempeño del gobierno, ha demostrado ser esencial reforzar los valores básicos, e implementar sistemas de gestión basados en valores con el fin de aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Los mecanismos de rendición de cuentas de la gestión y de gestión por desempeño y los marcos de ética e integridad son dos instrumentos claves en este campo.

La Constitución de Colombia expresa una serie de valores básicos del servicio público: defensa y promoción de los derechos humanos; protección del interés público; conducta apropiada de los funcionarios públicos; integridad en la gestión fiscal; legalidad de los actos administrativos; mérito como base para el ingreso a y el ascenso en cargos de carrera; libertad frente a las influencias políticas; prohibición del nepotismo. La Constitución contempla una serie de agencias supervisoras responsables de garantizar el cumplimiento de estos valores:

Figura A.11. **Valores básicos del servicio público enunciados frecuentemente en países de la OCDE - 2000 y 2009**



Fuente: OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, así como representaciones municipales y otros organismos oficiales determinados por ley. Otras leyes del servicio público expresan valores adicionales, tales como la igualdad de género, el conflicto de intereses y el desempeño. La Ley 909 de 2004 busca dar base sólida al mérito y reforzar la gestión por desempeño.

Si bien estas disposiciones aportan unos cimientos esenciales para los valores del servicio civil, se pueden hacer más efectivas si son reforzadas en la práctica y ubicadas sólidamente en el centro de reformas de la GRH y de otras reformas de la gobernanza pública. Los valores básicos son todavía frágiles, y problemas tales como la politización de la administración, la corrupción, el nepotismo y la ilegalidad, si bien muy disminuidos en comparación con el pasado, no han desaparecido por completo. Una vigilancia permanente es esencial. La institucionalización de los valores básicos corre el riesgo de verse debilitada por varios rasgos del sistema de servicio público colombiano, comentado anteriormente.

- La ausencia de un sistema totalmente abierto, competitivo y basado en méritos para el nombramiento de los cargos de gestión pública, significa que no hay garantías completas de eliminación del clientelismo, protección de la independencia, neutralidad y continuidad. Esto dará lugar a generar confusión con respecto a los valores básicos, y a debilitar los esfuerzos por inculcar los valores dentro del servicio público de carrera.
- La alta gerencia no actúa como un grupo cohesionado sobre el cual edificar un etos compartido, dirigido a servir metas del conjunto del gobierno dentro de un marco de valores claro. Debido a que las personas son nombradas según la voluntad de los ministros (o en el caso de gerentes de menor jerarquía por jefes de ministerios y departamentos administrativos), su lealtad muy probablemente tiene a ser hacia el ministro o jefe de la agencia en lugar de hacia la organización y los valores de servicio público. Tampoco existe un sistema de socialización profesional de los valores básicos para los gerentes a través de la capacitación colectiva, las competencias básicas comunes, la gestión por desempeño y la administración como un grupo de los altos directivos.
- Para el servicio público de carrera, la implementación del nuevo sistema de reclutamiento desde 2005, ubica el mérito en el centro como el valor básico. Sin embargo, las dificultades experimentadas en la práctica, hacen esencial encontrar una manera de combinar el reclutamiento basado en méritos, con un proceso que haga

posible reclutar personas con las habilidades adecuadas más fácil y rápidamente. Esta es un área en la que la experiencia en países miembros de la OCDE muestra que la protección fuerte e independiente del mérito puede ser combinada con métodos de reclutamiento eficientes, basados en competencias.

- Si bien la protección de los derechos de permanencia de los servidores públicos de carrera pretende garantizar la independencia, la neutralidad y la continuidad, los valores del servicio civil se ven menoscabados por una débil gestión por desempeño y por la dificultad de cesar del cargo a servidores públicos, incluso en casos de mal desempeño continuado. Se necesitan cambios en esta área para lograr un equilibrio entre la permanencia y los mecanismos efectivos para cesar cuando sea procedente. Se debe prestar atención en que la gestión por desempeño fortalezca otros valores básicos como la transparencia, la legalidad y la integridad.
- Los valores relacionados con la diversidad no parecen estar bien desarrollados en el servicio público, aparte del compromiso con la igualdad de género. La diversidad debe ser articulada como un valor básico, y los métodos para aumentar la diversidad deben formar parte de las reformas en el sistema de reclutamiento.
- Actualmente, ya se disponen de algunos instrumentos para reforzar los valores, tales como legislación post-empleo y el defensor. Otros instrumentos que han demostrado ser efectivos en países de la OCDE, tales como códigos de conducta y de ética y capacitación en conducta y ética no se han desarrollado todavía. Colombia en esta área, podría guiarse por los Principios de Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE (*OECD Principles on Ethical Conduct in the Public Service*) (Recuadro A.29).

La consistencia entre los valores básicos y la gestión de recursos humanos puede ser mejorada, articulando claramente los valores del servicio civil e integrándolos unos con otros y dentro del marco de la GRH del servicio público. El enfoque canadiense podría servir de inspiración para el gobierno de Colombia en este campo. Cinco valores superpuestos apuntalan al servicio público y estos valores están plenamente integrados en la GRH. El Código de Valores y de Ética para el Servicio Público es una política clave para la gestión de los recursos humanos y forma parte de las condiciones de empleo de los servidores públicos (Recuadro A.30). El Código garantiza que los valores jueguen un papel clave en el reclutamiento, la evaluación de desempeño y los ascensos, y los valores básicos están integrados en las competencias del servicio público. Los enunciados de criterios de mérito para la mayoría de los cargos incluyen valores y ética. La ética y los valores forman parte integral del Marco de Rendición de Cuentas de Gestión para Viceministros y de los acuerdos de desempeño de todos los gerente.[35]

Recuadro A.29. **Principios de Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE**

1. Los estándares éticos para el servicio público deben ser claros (los servidores públicos y los funcionarios políticos deben saber dónde están las fronteras del comportamiento). Los códigos de conducta cumplen con este propósito.
2. Los estándares éticos deben estar reflejados en el marco jurídico (las leyes y regulaciones dan el marco para la orientación, investigación, medidas disciplinarias y enjuiciamiento).
3. Debe haber orientación ética disponible (la socialización facilita la conciencia ética, pero se debe ofrecer orientación permanente y mecanismos de consulta interna para ayudar a los servidores públicos, y a los políticos, a aplicar los estándares éticos).
4. Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones.

Recuadro A.29. **Principios de Conducta Ética en el Servicio Público de la OCDE** *(continuación)*

5. El compromiso político debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.
6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio (esto también apunta al papel de la legislatura y de la prensa).
7. Debe haber orientación clara para la interacción entre el sector público y privado.
8. Los gerentes deben demostrar y promover la conducta ética (aportando incentivos apropiados, condiciones de trabajo adecuadas y evaluaciones de desempeño efectivas).
9. Las políticas, procedimientos y prácticas administrativas deben promover la conducta ética.
10. Las condiciones del servicio público y la gestión de los recursos humanos, deben promover la conducta ética (esto se relacionan con los procesos de reclutamiento, los ascensos y la remuneración adecuada).
11. Deben existir mecanismos adecuados de rendición de cuentas en operación dentro del servicio público (rendición interna de cuentas, así como rendición externa de cuentas al público).
12. Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para lidiar con las conductas indebidas.

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

Los gerentes en todos los niveles juegan un papel crucial en la configuración y la aplicación de los valores en el servicio público. Los países de la OCDE han encontrado que las actitudes de quienes ocupan altos cargos directivos y de liderazgo, definen el tono y el etos de toda la organización. Esto sugiere que el gobierno de Colombia podría contemplar garantizar, que sus altos directivos ofrezcan liderazgo en valores, integran los valores en las competencias y en la capacitación para los gerentes, y hagan que los gerentes asuman mayores responsabilidades en rendición de cuentas y en la formación de actitudes y valores de sus organizaciones. En este contexto, los gerentes tendrán mayor capacidad de desempeñar estas responsabilidades, si el marco de empleo se vuelve más flexible, de manera que los gerentes tengan facultades adecuadas para gestionar el desempeño, atender el desempeño subestándar y lidiar con el incumplimiento de los valores del servicio civil.

Los gerentes y empleados necesitan ser respaldados por herramientas y asesoría para poner los valores en acción. Una iniciativa de esta naturaleza adoptada por el DAFP y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, por instrucciones del Presidente de la República, es un sitio web dedicado para servidores públicos (www.sirvoamipais.gov.co), que reúne la información sobre las normas relacionadas con el empleo en el servicio público así como documentos importantes, e información sobre beneficios y servicios para los servidores públicos. Esto podría desarrollarse aún más, como un vehículo para promulgar los valores del servicio civil. Un código de conducta y de ética podría ser un paso importante para convertir los valores en parte explícita del empleo y la gestión del servicio público, junto con capacitación para poner los valores en acción. También se debe estudiar dónde debe ubicarse la responsabilidad por la conducta y la ética, y el suministro de herramientas para asesorar y respaldar la implementación de los valores del servicio civil con el fin de hacer un mayor énfasis en estas materias. Actualmente, estas responsabilidades están divididas entre varias agencias, incluidas la Fiscalía General de la Nación, el DAFP y la CNSC.

Recuadro A.30. **Código de valores y de ética del servicio público federal de Canadá**

Declaración de Valores

Estos valores son una brújula para guiar a los servidores públicos en todo lo que hacen. No pueden ser considerados aisladamente unos de otros ya que a menudo están interrelacionados. Este Código y los respectivos códigos de conducta de la organización sirven de importante orientación para los servidores públicos. Se espera que las organizaciones den pasos para integrar estos valores en sus decisiones, acciones, políticas, procesos y sistemas. De igual manera, los servidores públicos pueden esperar ser tratados por su organización de acuerdo con estos valores.

Respeto por la Democracia

El sistema de democracia parlamentaria canadiense y sus instituciones son fundamentales para servir los intereses públicos. Los servidores públicos reconocen que los funcionarios elegidos deben rendir cuentas al Parlamento, y en última instancia al pueblo canadiense, y que un sector público no partidista es esencial para el sistema democrático.

Respeto por la Gente

Tratar a todas las personas con respeto, dignidad y justicia es fundamental para las relaciones con el público canadiense y contribuye a crear un ambiente de trabajo seguro y saludable que promueve el compromiso, la apertura y la transparencia. La diversidad de la gente y las ideas que generan son la fuente de la innovación.

Integridad

La integridad es el pilar de la buena gobernanza y de la democracia. Observando los más altos estándares éticos, los servidores públicos conservan y realzan la confianza pública en la honestidad, justicia e imparcialidad del sector público federal.

Dirección

Se confía a los servidores públicos federales el uso y cuidado responsable de los recursos públicos, tanto en el corto como en el largo plazo.

Excelencia

La excelencia en el diseño y en la ejecución de las políticas, programas y servicios del sector público es beneficiosa para todos los aspectos de la vida pública. El compromiso, la colaboración, el trabajo en equipo efectivo y el desarrollo profesional, son todos ellos esenciales para una organización de alto desempeño.

Fuente: Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*), www.tbs-sct.gc.ca (visitado el 5 de noviembre de 2012).

Se podría lograr una mayor concentración ubicando la responsabilidad en una sola agencia, como el DAFP o la CNSC. Para promover la creación de una estructura de valores del servicio público basada en la efectividad, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas, El DAFP está desarrollando también un marco de política, metodologías y herramientas para la democratización de la administración pública a través de dos proyectos principales: *1)* Rendición de cuentas de la administración pública y *2)* Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.[36]

Capacidad y división de responsabilidades en la gestión de recursos humanos

Aunque los esquemas de gestión de recursos humanos difieren sustancialmente entre los países de la OCDE, una gran mayoría cuenta con un órgano central a cargo de la GRH. Según la encuesta 2010 de la OCDE sobre gestión estratégica de recursos humanos (Tabla A.10), las responsabilidades más comunes de los órganos centrales de GRH son: proveer liderazgo y orientación en GRH; asesorar sobre el marco jurídico; estandarizar el proceso de selección

de personal y establecer perfiles de habilidades; diseñar la estrategia de RR.HH.; fijar el sistema de remuneración; promover la diversidad; transmitir los valores del servicio civil; y establecer la estructura retributiva.[37] Por lo tanto, el órgano central de GRH desempeña un papel estratégico y de coordinación, definiendo los marcos y los estándares, y liderando la implementación de las reformas.

Tabla A.10. **Responsabilidades del órgano central de GRH en países miembros de la OCDE**

Responsabilidad	Número de países en los que el órgano central de GRH desempeña esta responsabilidad
Proveer liderazgo y orientación en GRH en general	33
Dar asesoría sobre el marco jurídico	28
Estandarizar el reclutamiento y definir perfiles de habilidades	21
Diseñar una estrategia de RR.HH.	19
Diseñar el sistema de remuneración	19
Promover la diversidad en todo el servicio civil	19
Transmitir los valores del servicio civil	18
Definir niveles salariales y beneficios en todo el servicio público	18
Ofrecer capacitación	16
Coordinar y supervisar la implementación de la política / estrategia de RR.HH.	15
Gestión de la GRH en un nivel del gobierno central / nacional / federal	13
Definir y controlar la nómina	13
Lidiar con los planes de jubilación y pensiones	13

Fuente: OCDE (2010d), *Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments*, París.

Muchos países de la OCDE, en diversos grados, han delegado la responsabilidad de la GRH en los ministerios y departamentos con el fin de simplificar y reducir los costes, logrando al mismo tiempo un uso más eficiente de los recursos disponibles. A pesar de que en la mayoría de los países la gestión de los sistemas retributivos y de clasificación de puestos de trabajo tienden a permanecer bajo la responsabilidad del órgano central de GRH, otros aspectos de la GRH han sido delegados dentro de los límites legales y presupuestarios establecidos.[38] El corolario de la mayor delegación se ha basado en mecanismos fuertes de gestión por desempeño y de rendición de cuentas para los ministerios y departamentos, como se comentó anteriormente.

En Colombia, una parte considerable de la atención y de los recursos del DAFP parece estar dedicada a una administración y gestión detallada. Esto dificulta establecer la dirección estratégica central de GRH, que es esencial para el diseño y la dirección de las reformas. Parece que existen pocas oportunidades para que el personal de RR.HH. de las organizaciones del gobierno interactúe y comparta mejores prácticas, por ejemplo a través de reuniones periódicas de gerentes de RR.HH. Como se comentó antes, los gerentes de RR.HH. y los gerentes de línea en los ministerios y departamentos tienen poco margen de maniobra dado que la GRH está estrechamente prescrita por ley. La mayor parte del tiempo de los gerentes de RR.HH. parece ser dedicada a tratar de maniobrar alrededor de procesos inflexibles de gestión de personal. Los ministerios y departamentos tienen pocas posibilidades de adaptar la GRH a las necesidades de sus operaciones, fuera de contratar personal externo al marco del servicio civil de carrera, o de tener su propio sistema de carrera independiente. La GRH parece funcionar

mejor en las instituciones que tienen sus propios esquemas de carrera, dado que esto les da cierta libertad en sus procesos de selección de personal. Sin embargo, los esquemas de carrera especiales no son un desarrollo deseable dado que conducen a la fragmentación de la GRH y plantean barreras internas a la movilidad.

La experiencia de los países de la OCDE ha sido que desarrollar las capacidades del personal de RR.HH. y de los gerentes, es una parte clave de las reformas exitosas de la GRH. Esto también será esencial para Colombia. El DAFP todavía está desarrollando sus capacidades estratégicas y no parece contar con el personal adecuado en relación con el amplio ámbito de sus responsabilidades. La CNSC, como se mencionó antes, está gravemente infradotada de recursos. No es claro que los gerentes de RR.HH. de los órganos centrales o de los ministerios y departamentos, sean lo suficientemente idóneos, en términos de sus habilidades en RR.HH., para los papeles que ocupan actualmente. Parece haber una "comunidad" de RR.HH. y posiblemente no hay estándares / cualificaciones profesionales establecidos para los gerentes de RR.HH. en los ministerios y otras organizaciones.

Para mejorar la gestión de recursos humanos, el gobierno de Colombia podría contemplar centrarse en tres áreas principales: *i)* reorganizar y redefinir el papel del DAFP con órgano central de GRH y redistribuir las responsabilidades centrales en materia de GRH; *ii)* dar mayor flexibilidad a los ministerios y departamentos en materia de GRH; *iii)* desarrollar capacidades en GRH.

Contemplar la redefinición del papel y de la organización del órgano central de GRH

La experiencia de países de la OCDE sugiere que para fortalecer el papel y las funciones del órgano central de GRH, primero es necesario establecer un marco que defina la estrategia de GRH en el contexto de los objetivos y prioridades estratégicas de la política del gobierno. Este marco podría dar una visión a largo plazo para el servicio civil para guiar todas las políticas y programas de reforma de la GRH. Una perspectiva más estratégica y holística ayuda a evitar hacer cambios organizacionales reactivos y de corto plazo. La alineación con los objetivos estratégicos de largo plazo del gobierno y otras reformas de gestión es crucial para la sostenibilidad de las reformas de la GRH.

En los países de la OCDE, existe una tendencia mantenida a lo largo del tiempo hacia la redefinición del papel del órgano central de GRH, dirigida a una función más estratégica y menos detallada en materia administrativa. Esto se ha hecho de tres maneras: *i)* transfiriendo las responsabilidades de GRH de los órganos centrales a las organizaciones empleadoras dentro de marcos de rendición de cuentas claramente diseñados; *ii)* simplificando las reglas y procedimientos de los aspectos procedimentales de la GRH, desarrollando al mismo tiempo marcos y directrices de política que son administrados desde el centro; y *iii)* desarrollando políticas de GRH más flexibles dentro de un marco fuerte de valores compartidos y procesos comunes. La creación de sistemas delegados de GRH más flexibles ha sido usualmente un proyecto a largo plazo, secuenciado cuidadosamente, que también requiere de más flexibilidad en la administración del presupuesto, bajo nuevos marcos de gestión financiera.

En la etapa actual de revisión de las reformas de GRH y planeación de Colombia, se debe dar prioridad a garantizar que el DAFP juegue un papel más activo y que sea equipado con los recursos para dicho papel. Actualmente no parece ser el momento adecuado para delegar la función de GRH en los ministerios y departamentos, considerando que carecen de capacidad suficiente en GRH. Sin embargo, se podrían hacer esfuerzos para desarrollar capacidades, de manera que los ministerios y departamentos puedan, en el futuro, asumir más responsabilidades por su GRH, mientras las agencias centrales asumen un papel más estratégico y de vigilancia. Para dicho objetivo, se podría empezar con el desarrollo de

capacidades a través de la capacitación y el soporte en áreas en las que los ministerios ya tienen responsabilidades de GRH, particularmente en relación con la gestión por desempeño y en el desarrollo de la planeación de la planta de personal.

El papel y las responsabilidades del DAFP podrían ser redefinidas para permitirle ampliar su papel en las siguientes áreas: diseño y liderazgo de las reformas a la GRH; desarrollo de los marcos de estrategia, política y rendición de cuentas de GRH del conjunto del gobierno; desarrollo de los cimientos claves de la GRH tales como la gestión de competencias; provisión de liderazgo y asesoría en GRH a las organizaciones empleadoras; y desarrollo de funciones críticas como la planeación de la fuerza laboral y la administración del servicio público de nivel directivo. Las experiencias más prometedoras de los países de la OCDE sugieren que los órganos centrales de GRH son más efectivos cuando:

- Actúan bajo un marco de gestión que define el escenario en el que las políticas y prácticas de GRH serán fortalecidas y evolucionarán. El cimiento legal de la política de GRH le da al órgano central de GRH un mandato claro para sus actividades.
- Tienen un plan que les permite actuar estratégicamente para lograr las metas del gobierno y para evaluar el éxito que tienen. Su grado de respuesta política depende en parte de esto.
- Asumen un papel de coordinación, monitoreo y de posibilitar la implementación de las políticas de GRH dando lineamientos, soporte técnico y retroalimentación. El papel de vigilancia del centro no está necesariamente orientado a las transacciones; puede depender del monitoreo estratégico y de la medición de resultados y riesgos.
- Tienen recursos financieros y humanos adecuados para fortalecer la GRH en el servicio público. Los órganos centrales de GRH deben tener la capacidad para preparar reformas del servicio civil o para controlar la implementación de la ley del servicio civil.
- Tienen un papel de liderazgo en el desarrollo de propuestas de reforma del servicio civil, administran la preparación de la legislación de las reformas, y fijan estándares homogéneos de GRH sin interferir demasiado en el papel tradicional de otros ministerios, sobre todo el Ministerio de Hacienda.

Desarrollando su capacidad en estas áreas claves, el DAFP estaría bien posicionado para ejercer el liderazgo y prestar asesoría en GRH. Para concretar esto, se debe contemplar transferir algunas funciones a otra parte. Por ejemplo, como se indica en la Tabla A.10, sería inusual que el órgano central de GRH en un país de la OCDE se hiciera cargo de las funciones de control interno y de gestión de calidad, o de la racionalización de procesos y reducción de papeleo de las cuales es responsable el DAFP. Igualmente, se debe contemplar asignar la responsabilidad anticorrupción a otra institución, posiblemente a una oficina adjunta a la Presidencia y dedicada a la ética y a combatir la corrupción.

La fragmentación de las responsabilidades de GRH entre el DAFP, la CNSC y la Procuraduría General de la Nación podría reducirse consolidando responsabilidades dentro del DAFP. La CNSC podría ser más efectiva ejerciendo un papel de vigilancia estratégica con respecto al reclutamiento y al mérito, similar al papel que juegan las comisiones del servicio público en varios países de la OCDE. La responsabilidad por la forma en que se definen los cargos y por la gestión por desempeño podría ser asignada más adecuadamente al DAFP para permitir un enfoque más estratégico y coordinado de la política y las prácticas en estas áreas. También sería aconsejable que el DAFP asumiera la responsabilidad de la calificación, clasificación de cargos y disciplina, quitándole a la Procuraduría General de la Nación su implicación en estas áreas.

Mientras estén pendientes las decisiones sobre como puedan ser reorganizadas las responsabilidades de GRH en el centro, podría haber más comunicación y coordinación entre los órganos responsables, y también entre los órganos centrales y las organizaciones ejecutoras. Esto es particularmente importante en el caso del DAFP y la CNSC, en vista de la apremiante necesidad de lograr progresos en los problemas que afectan el reclutamiento y la gestión por desempeño. Sostener reuniones estructuradas periódicas sería una manera útil, para ir construyendo la capacidad para la solución conjunta de problemas. Otra iniciativa útil sería establecer un foro nacional de GRH, donde se podrían hacer reuniones periódicas entre los órganos centrales y los directores de RR.HH. de las organizaciones ejecutoras. Un prometedor desarrollo reciente es la creación del Observatorio de Jefes de GRH en 2013, que podría facilitar el intercambio de buenas prácticas, el desarrollo de análisis sólidos de GRH y la producción de insumos valiosos para el proceso de definición de políticas.

Un área importante que el DAFP debe desarrollar, es su capacidad para ofrecer un sistema de información de RR.HH. y para informar sobre la GRH a todo el gobierno. Esto es vital para administrar la fuerza de trabajo y para evaluar cómo deben desarrollarse las políticas de GRH. El DAFP está bien posicionado para emprender esta tarea, ya que se está trabajando en el desarrollo de información de la fuerza laboral. Otro papel clave que el DAFP podría jugar, sería desarrollando marcos y directrices de GRH para apoyar las mejoras y la consistencia en la GRH.

La experiencia de Francia en la reorganización de su órgano central de GRH puede ser un ejemplo útil para Colombia; en particular, cómo ese órgano ha asumido nuevas funciones de dirección y está trabajando en estrecha colaboración con la Dirección de Presupuestos (Recuadro A.31).

Recuadro A.31. **La reorganización de la Dirección General de la Administración Pública y el Servicio Civil en Francia**

En 2006, la Dirección General de la Administración y la Función Pública (*Direction G*énérale de l'*Administration et de la Fonction Publique*, DGAFP) puso en marcha un importante proceso de reorganización que culminó con el lanzamiento de un nuevo organigrama de la organización y nuevos procedimientos operativos en enero de 2007. La reforma fue dirigida por tres metas estratégicas: *i)* afirmar el papel y el valor agregado de la DGAFP frente a las direcciones de recursos humanos de los ministerios; *ii)* mejorar la consolidación de los elementos de gestión de recursos humanos; y *iii)* reconocer y afirmar el aspecto vital de la información y la comunicación. Sus tres principios organizacionales son: *i)* simplificación de la estructura administrativa basada en las tres metas estratégicas para evitar crear "satélites" que le informen directamente al Director General y la duplicación; *ii)* promover una forma de trabajo cliente-proveedor; y *iii)* ser pragmáticos.

La tarea tradicional de la DGAFP es hacer cumplir las regulaciones generales de personal, que garantizan la cohesión y unidad del servicio civil. Le da al gobierno y a los ministerios la pericia y experiencia en materia de reglas, remuneración, pensiones, horarios de trabajo y sistema de prestaciones del personal. Es el órgano supervisor de las escuelas interministeriales del servicio civil (institutos regionales del servicio civil directivo y la Escuela Nacional de Administración del Servicio Civil Directivo-ENA). También es responsable de monitorear el diálogo social con los sindicatos.

Más recientemente, la DGAFP se ha dedicado a la dirección de la gestión de recursos humanos del gobierno central y a garantizar la consistencia de las políticas de recursos humanos. Esta actividad está estructurada por tres tareas principales: *i)* dirigir la consistencia de las regulaciones de personal; *ii)* preparar e implementar el diálogo social en el servicio civil; y *iii)* definir y dirigir la nueva política de recursos humanos y sus principales proyectos: nuevos procedimientos de gestión, fuerza de trabajo, planeación de trabajos y habilidades, sistemas de información, administración de altos directivos, etc.

Recuadro A.31. **La reorganización de la Dirección General de la Administración Pública y el Servicio Civil en Francia** *(continuación)*

La DGAFP trabaja ahora en estrecha colaboración con la Dirección de Presupuestos, para proponer una estrategia de finanzas públicas a fin de desarrollar políticas públicas de talla mundial. Dos direcciones de recursos, una a cargo de la GRH del gobierno central y la otra a cargo de sus asuntos financieros, comparten un sistema de archivos conjuntos sobre empleo y remuneración, y conjuntamente dirigen y regulan los recursos de gobierno central como un todo. La DGAFP desempeña una amplia gama de tareas que cubren: desarrollo de regulaciones y remuneración del personal, revisión de la escala de graduación del personal, código de conducta profesional, capacitación, reclutamiento y diversidad en el lugar de trabajo, gestión del grado directivo ejecutivo, beneficios interministeriales del personal, amenidades y actividades asociativas, disposiciones interministeriales de salud y seguridad, y cooperación administrativa internacional. En todas estas áreas, la DGAFP es responsable de conducir y sostener el diálogo social interministerial.

Fuente: Dirección General de la Administración y la Función Pública (*Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*), www.fonction-publique.gouv.fr, consultada en septiembre de 2009.

Colombia también puede estudiar la experiencia de Chile en la gestión del servicio civil. La Dirección Nacional del Servicio Civil es responsable de: *i)* diseñar políticas para mejorar la GRH; *ii)* administrar el servicio civil directivo; *iii)* asesorar a las organizaciones del servicio civil en temas de GRH; *iv)* diseñar e implementar capacitación para fortalecer la modernización del servicio civil; *v)* apoyar la profesionalización de las unidades de recursos humanos dentro de los ministerios y agencias; y *vi)* promover reformas para mejorar la GRH.

Contemplar dar mayor flexibilidad en materia de GRH a los ministerios y departamentos

Los ministerios y departamentos requieren de más flexibilidad en GRH, si han de cumplir sus mandatos efectiva y eficientemente. El asunto más apremiante en este contexto es hacer que las políticas de GRH sean más flexibles y simplificar las reglas y procedimientos referentes al reclutamiento, movimiento y desvinculación de personal, de manera que las organizaciones puedan estabilizar su fuerza laboral y administrar su planta de personal en línea con sus necesidades operativas. Parece que esto inevitablemente involucrará algún grado de reforma del marco jurídico, si no de disposiciones constitucionales, con todas las dificultades que esto probablemente acarreará. Sin embargo, también parece que hay espacio para una mayor flexibilidad a través de cambios en la manera en que se implementa el marco legal existente, y una serie de reformas sugeridas en este Informe, tales como los perfiles de cargos, la gestión por competencias y la planeación de la fuerza laboral van en esa dirección.

Delegar responsabilidades de GRH a los ministerios y departamentos ha demostrado ser una tarea compleja y a largo plazo en los países miembros de la OCDE. Colombia podría contemplar primero en modernizar sus políticas e instrumentos de GRH y en reorganizar los órganos centrales de GRH, antes de embarcarse en la delegación de responsabilidades adicionales desde el centro. Por el momento, parece preferible que el DAFP coordine la mayoría de los procesos de GRH, y que delegue gradualmente a medida que las organizaciones ejecutoras desarrollan sus capacidades de GRH. Algunas organizaciones pueden estar mejor preparadas que otras, para asumir responsabilidades adicionales de GRH y esto puede dar margen para un enfoque por fases y la oportunidad de hacer reformas piloto de carácter selectivo.

Mantener una GRH relativamente centralizada por el momento no implica, por supuesto, que todo debe hacerse o controlarse desde el centro. Las organizaciones ejecutoras ya son

responsables de la gestión por desempeño y algunas han desarrollado sistemas de planeación de personal. El DAFP podría agregar un valor significativo a través de marcos y directrices diseñados centralmente, que apoyarían las mejoras en las organizaciones ejecutoras en esta área. Otras áreas claves donde puede darse un desarrollo conjunto en el centro y en las organizaciones ejecutoras, sería en el desarrollo de un sistema de elaboración de perfiles de cargos y de gestión de competencias para remplazar a los manuales de descripción de cargos, y en un sistema para gestionar el desempeño subestándar, como se recomendó antes.

La gestión por desempeño organizacional y los mecanismos de rendición de cuentas, necesitan estar operando para impulsar y apoyar el ejercicio de responsabilidades de GRH en las organizaciones del gobierno. El Marco de Rendición de Cuentas de Gestión de Canadá mostrado en el Recuadro 2.10 es un ejemplo de un mecanismo de este tipo. Los datos e informes fiables sobre la fuerza laboral son elementos esenciales de un marco de rendición de cuentas. Por ejemplo, el sistema canadiense hace evaluaciones anuales de los departamentos y agencias, y expide informes públicos sobre el estado de la gestión, incluyendo la GRH. En el Reino Unido, la publicación periódica de información sobre el empleo en el servicio público es considerada como un componente esencial de transparencia. El nivel de empleo (tanto en nómina como fuera de nómina, es decir, personal contratista) y los costes de remuneración relacionados de las organizaciones del gobierno se publican cada mes. Esto permite que el público le exija rendición de cuentas a las organizaciones por sus niveles de personal y costes directos de empleo. A medida que se desarrollan datos e informes de personal en el servicio civil colombiano, estos deben alimentar los mecanismos de desempeño organizacional y de rendición de cuentas, y ser vinculados a los presupuestos.

Desarrollar capacidades de GRH

El desarrollo de capacidades de GRH es un proceso continuo en los países de la OCDE. Las competencias del personal en los órganos centrales de GRH y unidades de RR.HH. de los ministerios y departamentos en Colombia necesitarán ser fortalecidas. En el DAFP las habilidades esenciales probablemente deben incluir el diseño de políticas, GRH estratégica y administración de reformas de RR.HH. Las habilidades esenciales en las unidades de RR.HH. de los ministerios y departamentos incluirán, entre otras cosas, planeación de la fuerza de trabajo y elaboración de perfiles de cargos. Será necesario desarrollar las capacidades de los gerentes ejecutores en áreas claves de la GRH, tales como la gestión por desempeño y el desarrollo de personal. Indudablemente, algunas de estas habilidades ya existen, pero no se puede decir que están ampliamente disponibles en todo el servicio civil.

Un enfoque para desarrollar capacidades relativamente rápido puede ser modelado a partir de la iniciativa de RR.HH. de Próxima Generación (*Next Generation HR initiative*) del Reino Unido. En lugar de ubicar todos los servicios expertos pertinentes de RR.HH. (Política, Estrategia, Recursos y Aprendizaje) en el centro, se basan en una serie de departamentos de mayor ejecución. Dicho enfoque le permitiría a Colombia apalancar las habilidades que puedan ya existir en algunas organizaciones.

Una iniciativa inicial que el DAFP podría adoptar sería crear un foro de Directores de RR.HH., como una manera de construir una comunidad profesional de RR.HH., alentando el intercambio de mejores prácticas y permitiendo el trabajo conjunto en problemas transversales. En las etapas tempranas esto podría simplemente girar en torno a una reunión regular de todos los Directores de RR.HH. o sus equivalentes en todo el servicio civil. Una función de RR.HH. revitalizada y creíble jugará un papel vital en cualquier reforma de RR.HH. o reestructuración del servicio civil colombiano. Actuar conjuntamente como una función profesional, y trabajar en alianza en todo el servicio aumentará la efectividad de las actividades de RR.HH. en las

organizaciones, y permitirá la implementación de actividades más efectivas de mejora del desempeño y de formas de trabajo comunes.

El DAFP podría contemplar desarrollar un perfil de competencias para profesionales de RR.HH., como se ha hecho en varios países de la OCDE. En el Reino Unido, la Oficina del Gabinete Office ha definido los estándares profesionales de RR.HH. como parte las Habilidades Profesionales para el Gobierno. Un perfil de ese tipo podría ser la base para un programa de capacitación y acreditación para profesionales en RR.HH.

Tabla A.11. **Estándares profesionales en RR.HH. para el servicio civil del Reino Unido**

Áreas claves	Estándares profesionales	Resultado de un desempeño efectivo
Conocer el negocio	Entender la organización y cómo pueden contribuir los RR.HH. a su éxito.	Entender y comunicar las prioridades de las organizaciones, y apoyar a los gerentes en su trabajo para lograrlas. Alinear la política y los servicios de RR.HH. con el negocio de la organización. Usar información de la gente para ayudar en la toma de decisiones. Demostrar cómo las prácticas de RR.HH. y la gestión humana efectiva ayudan a los gerentes a lograr sus metas.
Demostrar pericia y experiencia en RR.HH.	Entender y ejecutar prácticas de RR.HH. apropiadas para la organización, que conduzcan al éxito organizacional.	Ejecutar los servicios de RR.HH. de una manera profesional, responsable, accesible, y efectiva en materia de costos. Usar información para sustentar las decisiones de RR.HH. y hacer mejoras dentro del área de RR.HH. Comprometer, habilitar y desafiar a los gerentes para que administren a su gente efectivamente. Actualizarse continuamente y desarrollar conocimientos profesionales. Garantizar la confidencialidad y practicar los RR.HH. según los más altos estándares éticos.
Actuar como agente de cambio	Hacer que se dé el cambio organizacional.	Comunicarse efectivamente para hacer que el cambio se dé. Demostrar una actitud positiva hacia el cambio. Usar técnicas de cambio y de gerencia de proyectos para desarrollar y ejecutar planes de RR.HH.
Credibilidad personal	Demostrar los valores de la organización personalmente, crear confianza con los socios en la organización, y contribuir de manera proactiva al éxito organizacional.	Escuchar, cuestionar y comunicarse de una manera influyente y atractiva. Presentar información clara y concisa en respuesta a consultas. Entregar productos / resultados a tiempo y según los estándares acordados. Reforzar los valores y comportamientos deseados de la organización por medio del ejemplo. Demostrar un historial comprobado de servicio al cliente, ejecución y capacidad.

Fuente: Oficina de Gabinete (2009), *HR Professional Standards Handbook*, Oficina del Gabinete, Reino Unido.

En el Reino Unido referente a incrementar las capacidades, también hay un Equipo para fomentar la profesionalidad y el talento en RR.HH., cuyo papel es crear una comunidad de RR.HH. en el sector público con buena reputación por su desempeño y desarrollo profesional. Su visión es atraer personas de alto nivel, con el talento y la ambición necesarias para trabajar en una función moderna y progresista de RR.HH. Además, la Vía Rápida (*Fast Stream*), el programa de gestión de talento del Reino Unido para graduados con el potencial de convertirse en los futuros líderes del servicio civil, ahora contiene un canal para graduados en RR.HH.

Estrategias para la implementación de reformas

Cada país tiene sus propias características específicas que configuran el enfoque para la implementación de reformas en la administración pública. Si bien se pueden aprender

lecciones valiosas de la experiencia de otros países, las estrategias de implementación de las reformas son considerablemente contextuales. La organización y la cultura del servicio público, el marco legislativo, los intereses de las partes involucradas, y la capacidad para diseñar e implementar reformas, están entre los factores que conforman el enfoque particular hacia la reforma en cada país en particular.

Sin embargo, se pueden extraer algunas lecciones generales de la experiencia de países de la OCDE:

- Las reformas de la GRH no deben ser consideradas como una iniciativa de modernización autónoma (Huerta Melchor, 2008). La GRH es un instrumento para el mejor funcionamiento del gobierno y las reformas deben basarse en una visión global de la forma en la que debe funcionar el gobierno. Las reformas de la GRH deben ser consistentes con los valores del servicio civil y otras reformas del servicio público.
- Las reformas estratégicas de la GRH deben encarnar una visión clara de las conexiones entre los diferentes elementos del sistema de GRH, tales como la manera en la que las personas son reclutadas, organizadas y motivadas, y las prioridades del servicio público. Las reformas de la GRH necesitan estar vinculadas con la administración y estrategia global de las organizaciones de servicio público. La fuerza laboral es un recurso estratégico, que debe evolucionar en paralelo a las prioridades de las organizaciones.
- Las reformas de la GRH deben integrarse con otras reformas de gestión pública, particularmente en las áreas de presupuesto y gestión organizacional por desempleo, de manera que haya una dirección consistente en los esfuerzos de reforma y que las reformas se refuercen unas a otras. Vincular las reformas de GRH con iniciativas de gobierno en línea, también puede dar un apalancamiento adicional y también es esencial en esta área, la consistencia entre las iniciativas;
- La secuenciación de las reformas es extremadamente importante para su implementación exitosa. Las interdependencias entre diferentes elementos de las reformas de GRH y entre las reformas de GRH y con otras reformas necesitan ser analizadas, de manera que cada reforma se fundamente en cimientos sólidos y aporte apalancamiento adicional para los esfuerzos de reforma. La secuenciación necesita tener en cuenta diversos factores: qué se ha hecho hasta ahora; identificar impulsores claves del cambio, al igual que obstáculos graves; y capacidad para administrar la implementación. También se involucra un elemento de pragmatismo, en términos de aprovechar las ventanas de oportunidad y formar coaliciones de apoyo.
- Toda reforma en gestión de recursos humanos es un proceso a largo plazo y cuyos resultados pueden tardar algún tiempo en ser visibles. Muchos países miembros de la OCDE han venido desarrollando oleadas sucesivas de reforma.

La experiencia de México (OCDE, 2011b) puede aportar algunas lecciones prácticas a Colombia, a pesar de que los desafíos de la reforma no son exactamente iguales. Desde una perspectiva retrospectiva, México se ha dado cuenta que se intentó hacer demasiado simultáneamente y que sus reformas no fueron bien secuenciadas. Algunas reformas, tal como en la gestión por desempeño, la capacitación y el reclutamiento, fueron iniciadas antes de contar con los mecanismos de soporte necesarios. Otro problema fue que los cambios fueron intentados en todos los ministerios y agencias, siendo el ritmo de avance lento y con el menor compromiso. Posteriormente se consideró que un enfoque más efectivo habría podido ser, seleccionar algunas organizaciones para llevar a cabo reformas piloto antes de implementarlas en la totalidad del servicio público.

Diez años después de la implementación de reformas en Bélgica, se extrajeron varias lecciones útiles que podrían ser de mucha ayuda para Colombia (Recuadro A.32).

Si bien los ejemplos de otras partes son útiles, una estrategia de implementación de reformas tiene que ajustarse a las circunstancias particulares de Colombia. Hay mucha conciencia dentro del gobierno de Colombia sobre la necesidad de mejorar la gestión de recursos humanos y esto le dará un ímpetu esencial a la reforma. Las reformas integrales ejecutadas como parte de una estrategia de GRH bien planeada, tienen mayores probabilidades de éxito que los cambios fragmentados. Como se puso de manifiesto anteriormente, es importante enfocar las reformas de GRH como un instrumento para una mejor gobernanza pública, la mejora de los servicios públicos y de la gestión de las finanzas públicas, en lugar de hacerlo como una iniciativa autónoma.

Recuadro A.32. **Bélgica: lecciones aprendidas tras una década de la reforma Copérnico**

Diez años después de la implementación de la reforma Copérnico, se han aprendido algunas lecciones críticas para el éxito o el fracaso de una reforma del servicio civil. La importancia de estas lecciones es que la reforma Copérnico exigió un replanteamiento fundamental sobre el propósito del servicio civil. La reforma condujo a un rediseño radical de las organizaciones del gobierno, pasando de un enfoque jerárquico tipo silo a nuevas estructuras, organizaciones basadas en procesos y sin fronteras, rompiendo de esa manera con el pasado. Los cambios integrados se basaron en la visión estratégica del gobierno. Algunas de las principales lecciones son:

- Se requiere de una visión integrada basada en las necesidades de los clientes.
- La capacidad de cambio y la madurez organizacional dictan el tamaño, ambición y ritmo del proceso de cambio.
- Se deben determinar prioridades.
- Los resultados deben ser visibles para el nivel político, los servidores públicos y los clientes.
- Se deben usar los recursos disponibles (no se ofrecerán otros recursos).
- Las partes interesadas deben estar involucradas para manejar la resistencia, el cansancio frente al cambio y la pérdida de confianza.
- Es esencial escuchar la voz de la organización y plantear exigencias a la gente.
- Hay que darle tiempo al tiempo y mantener las operaciones funcionando.
- Se deben personalizar los métodos de trabajo.
- Las herramientas son medios útiles, pero no son el propósito.
- Se debe garantizar el patrocinio de apoyos estratégicos en las juntas y en el nivel político.
- La travesía es tan importante como el objetivo.

Fuente: OCDE (2011b), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París. Información suministrada por Philippe Vermeulen, delegado de Bélgica a la Red PEM con ocasión de la revisión de México.

La importancia de secuenciar la reforma

Si bien la revisión ha identificado una gama de mejoras potenciales en la GRH, esto no significa que todos los elementos de una reforma deban ser implementados simultáneamente. La experiencia en países de la OCDE ha sido que el enfoque incremental generalmente

funciona mejor, siempre y cuando se base en una visión estratégica de lo que se requiere y que se tenga una hoja de ruta global de las reformas deseadas. Un enfoque incremental da tiempo para emprender el desarrollo de las capacidades esenciales para respaldar la implementación, y puede dar espacio para superar obstáculos y cambiar la táctica si algo no está funcionando. Una posible desventaja de hacer las cosas incrementalmente es que se puede perder el impulso y el respaldo de las coaliciones puede cambiar, particularmente si hay un cambio de gobierno. Por lo tanto, es aconsejable secuenciar las reformas en términos de programas realistas, que puedan ser logrados durante el período del gobierno, y que se conviertan en escalones para la siguiente etapa de reforma.

Podría ser útil ver las reformas en términos de tres etapas, cada una con sus propios requisitos, desafíos y herramientas:

Tabla A.12. **Desafíos para la reforma de la administración pública y posibles herramientas de política**

Desafíos claves	Posibles herramientas de política
Fase de planeación	
Zanjar las brechas de información y desarrollar una hoja de ruta clara con metas intermedias resultados finales medibles Crear apoyo para la reforma: ciudadanos y servidores públicos	Sistemas independientes de pericia y experiencia y evaluaciones preliminares Debates públicos y estrategias de consulta Aprovechar el momento: aprovechar las crisis
Fase de implementación	
Edificar sobre el compromiso político y del liderazgo con la reforma Superar resistencias al cambio y crear sentido de pertenencia por las reformas Capacidad y conocimiento	Mandatos electorales claros Compensar a los perdedores de las reformas Implementar reformas complementarias Contratos y experimentación Planes de capacitación y escuelas de administración pública Comunicación
Fase de sostenimiento	
Evitar reversiones de políticas Evaluar la reforma y valorar los éxitos	Mecanismos de evaluación Instituciones independientes y permanentes Defensores y comités de alto nivel

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

Etapa uno: desarrollo de los argumentos para la reforma

Colombia está en la etapa de planeación de sus reformas, y el principal desafío en esta etapa es desarrollar los argumentos para la reforma y preparar el terreno. Se ha dado un buen paso inicial involucrando a altos funcionarios y gerentes de nivel medio en el proceso de definición de las iniciativas de buena gobernanza a través de un sitio web oficial. Otro enfoque usado con éxito en algunos países de la OCDE para plantear los argumentos para la reforma, ha sido organizar un debate público a gran escala sobre el servicio público, como manera de involucrar a una amplia gama de partes interesadas de toda la sociedad: por ejemplo, Francia organizó en 2007 una conferencia nacional sobre los valores, misiones y funciones de la administración pública, mientras que España sostuvo debates y consultas públicas en 2006 para crear consensos en torno a la reforma del estatuto del empleo público. Es importante atraer a los ciudadanos a estos debates y esto requiere de un esfuerzo para que no solo sean escuchados los grupos más privilegiados. Unos aspectos cruciales de los debates en Francia y España fueron el amplio ámbito de la participación, la variedad de foros y, lo más importante de todo, la oportunidad genuina para que las partes interesadas aportaran insumos con respecto a la reforma, y que por lo tanto se contara con un sentido de pertenencia y legitimidad.

En toda reforma es necesario identificar a las partes interesadas claves y sus intereses deben ser bien entendidos, para que las estrategias de la reforma puedan abordar la probable oposición o los obstáculos y atraer apoyo. Esto será especialmente importante en relación con reformas que tocan áreas altamente sensibles, tales como el reclutamiento para el servicio público, donde están involucradas una gran variedad de partes interesadas y el tema de cómo organizar de la mejor manera un sistema de reclutamiento basado en méritos, índice directamente sobre los valores del servicio civil. El reclutamiento es un área donde existe la oportunidad de crear una coalición fuerte a favor de la reforma, ya que parece haber una opinión ampliamente compartida sobre la necesidad de cambios. El sentido de pertenencia de una reforma necesita edificarse desde el inicio, involucrando a las partes interesadas claves en la fase de definición y planeación, sin dejar que la agenda sea capturada por intereses creados.

El proceso de la reforma administrativa mexicana de mediados de la década de 1990, ofrece un ejemplo de cómo se puede crear un sentido de pertenencia entre los servidores públicos. El gobierno federal organizó reuniones nacionales de desarrollo administrativo una o dos veces al año, dando la oportunidad a los gobiernos locales y municipales, a los ministerios federales y a las empresas del estado de intercambiar experiencias sobre el proceso de modernización administrativa (OCDE, 2011b). En Chile, la preparación de la reforma generó la creación de consensos y de una visión compartida de la reforma, y el establecimiento de un liderazgo del gobierno y de condiciones institucionales para apoyar la reforma.[39]

Sin duda alguna, el gobierno de Colombia es conocedora de cuáles son las partes claves con intereses en temas particulares y de su posible posición con respecto a las reformas. Entre las partes interesadas probablemente se incluyen, por ejemplo, el propio gobierno, los gobiernos territoriales y municipales, el poder legislativo y judicial, los clientes y usuarios de servicios públicos, los servidores públicos, quienes aspiran a ingresar al servicio civil, organizaciones de servicio público junto con su personal y gerentes, organizaciones que prestan servicios por contrato al gobierno, representantes del personal y sindicatos. El análisis de las partes interesadas y de sus intereses será un elemento crítico de la planeación de la reforma y vale la pena invertir muchos esfuerzos en este tema, para crear respaldo de las reformas y reducir la oposición potencial. Por ejemplo, uno de los temas de las partes interesadas que tendrá que ser abordado, es qué debe pasar con el personal provisional a medida que se establece el sistema de empleo. Otro ejemplo es el tema de lidiar con las profesiones médicas, en el contexto de los intentos de cambiar la forma en la que son empleadas en sistema de salud pública.

Es mucho más fácil tratar con las partes interesadas, involucrándolas en la planeación de la reforma y encontrando la manera adecuada de atender sus preocupaciones, en lugar de esperar a que existan confrontaciones. En este contexto, los ganadores y perdedores potenciales deben ser identificados y se deben encontrar maneras de atender sus preocupaciones, particularmente en el caso de quienes podrían perder con las reformas.

Ya existen buenas prácticas que pueden ser desarrolladas aún más para comprometer a los empleados públicos con las reformas. El DAFP y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa están trabajando conjuntamente para desarrollar iniciativas, que alienten a los servidores públicos a participar en discusiones sobre reformas, planteando sus ideas sobre buena gobernanza. El sitio web centrado en los servidores públicos (www.sirvoamipais) mencionado antes, es una iniciativa clave de este tipo. En 2012, el DAFP y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa lideraron una iniciativa de “Desafío de Eficiencia”, mediante el cual se invitó a los servidores públicos a compartir sus ideas a través de este sitio web, sobre cómo hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos. Esta iniciativa recibió una respuesta abrumadora, en la cual participaron 215,000 servidores públicos. El seguimiento a este tipo de iniciativas es extremadamente importante y se está desarrollando un plan de acción para implementar las ideas recibidas.

Etapa dos: desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades será otra parte esencial de la fase de planeación. Esto ya se ha comentado, pero vale la pena reforzar el punto de que los altos directivos y gerentes de nivel medio son un grupo clave, que necesita estar totalmente comprometido desde el principio. El gobierno de Colombia evidentemente es consciente de esto y ya ha dado pasos a través de la iniciativa del sitio web mencionada antes. Involucrar a los gerentes en las etapas de definición y planeación debe contribuir a crear un grupo líder más cohesionado, que puede jugar un papel central para el avance de las reformas. Los países de la OCDE han puesto mucho énfasis en el desarrollo de líderes y gerentes para equiparlos mejor para liderar y administrar las reformas. Para Colombia, la creación de un grupo de directivos del servicio público más cohesionado sentaría las bases, para un esfuerzo más concentrado dirigido al desarrollo de los valores compartidos, las capacidades de liderazgo y las habilidades de gestión que se necesitarán.

Algunas reformas probablemente serán mejor administradas desde el centro, mientras otras seguramente exigirán que gerentes ejecutores y unidades de RR.HH. en ministerios y departamentos asuman nuevas responsabilidades. Por ejemplo, como se comentó, la planeación de la fuerza laboral, la gestión de competencias, los perfiles de cargos y la gestión por desempeño, si bien requieren de marcos y directrices centrales, tienen que implementarse por los gerentes con el apoyo de sus unidades de RR.HH. Esto requerirá del desarrollo de capacidades en los ministerios y departamentos.

Etapa tres: secuenciación de las reformas

Las decisiones sobre la secuenciación de las reformas son extremadamente importantes. Las reformas necesitan ser planeadas de una manera integrada, con un cuidadoso análisis de rutas críticas e interdependencias. Esto es particularmente importante dado que las reformas probablemente involucren cambios legislativos, así como cambios en políticas y reestructuración de responsabilidades en materia de GRH. Será importante que el DAFP garantice que cuenta con las capacidades para hacer este análisis, y planeación estratégica para evitar un enfoque desarticulado. Por ejemplo, se debe resistir a las presiones que tienen por objeto introducir en organizaciones individuales más sistemas de carrera especiales para evadir los problemas que afectan al reclutamiento para el servicio civil de carrera.

El Informe sugiere algunas ideas preliminares sobre la secuenciación de las reformas, si bien esto requerirá de un estudio cuidadoso. Dos áreas que muchos países de la OCDE consideraron esenciales para sentar las bases para las reformas, fueron hacer que los valores del servicio civil sean una parte clara y central del esfuerzo de reforma, y desarrollar capacidad de liderazgo. Un paso inicial en este contexto sería abordar el tema de cómo son nombrados los gerentes para crear un sistema de méritos más fuerte y dar continuidad al grupo de gerentes profesionales, ya que este será esencial para implementar las reformas. Además, parece indudable que mejorar el sistema de reclutamiento es un paso esencial para estabilizar el marco de empleo y permitir que las organizaciones del gobierno funcionen efectivamente. La gestión de competencias y la elaboración de perfiles de cargos serán parte importante de la mejora del reclutamiento, al igual que la reforma del sistema de descripción de cargos. La planeación de la fuerza laboral es otro cimiento básico de la GRH.

Otro asunto importante de la secuenciación, es que a medida que se vaya mejorando el sistema de reclutamiento y las organizaciones reduzcan su dependencia del personal provisional, será esenciar dotar a los gerentes con herramientas efectivas para administrar la motivación y el desempeño del personal de carrera. Las prioridades iniciales en este contexto serían la creación de un sistema para abordar el desempeño subestándar y la implementación de una capacitación basada en competencias, para mejorar el desempeño en el trabajo. Un proyecto de reforma a

más largo plazo sería mejorar la estructura de carrera de los servidores públicos permanentes. Se puede esperar que el reclutamiento basado en competencias contribuya en esta dirección, pero también es aconsejable hacer reformas al sistema de calificación.

Un ejemplo práctico de una decisión de secuenciación que será necesario llevar a cabo en Colombia es que habrá varios aspectos diferentes dirigidos a mejorar el sistema de reclutamiento, como se comentó antes. Las decisiones sobre la secuenciación de las reformas necesitarán abordar el tema de si es mejor empezar con la forma de organización del reclutamiento en términos de los esquemas institucionales, o concentrarse en mejorar el contenido y la realización de los exámenes de reclutamiento, o si sería necesario cambiar el marco jurídico para permitir otras reformas esenciales. No siempre es posible hacer grandes cambios desde el inicio, particularmente cuando están involucrados cambios en el marco jurídico del servicio público. Esto requerirá de una cuidadosa evaluación en Colombia. Los cambios al sistema de reclutamiento y al sistema de manuales de descripción de cargos parecen esenciales; la pregunta es, ¿los cambios necesarios pueden lograrse sin extensas reformas legales? A manera de ejemplo, Chile adoptó el enfoque de concentrarse primero en las reformas de gestión antes de intentar cambios legales, y este demostró ser un enfoque menos complejo que generó legitimidad para siguientes reformas legales.

Los aspectos territoriales de la gestión de la fuerza laboral en respaldo al desarrollo de los servicios públicos, particularmente en áreas como la salud, la educación y la ley y el orden, sugieren que las reformas en los niveles subnacionales de gobierno deben ser una parte clave de las decisiones sobre la secuenciación de las reformas. La mayor parte de los servicios de salud y de educación se prestan a través del sistema de gobiernos locales. Las reformas son urgentes, particularmente en el sector de la salud, para mejorar los servicios y permitir una gestión más efectiva en materia de costes.

Por lo tanto, Colombia podría querer contemplar un enfoque de dos vías para la secuenciación de la implementación, concentrando una vía en reformas que abarquen todos los servicios en áreas esenciales como el reclutamiento, y la otra vía en sectores claves, tales como la salud, que tienen sus propias especificidades de gestión. La salud parece un candidato obvio para la reforma, si bien no ha sido posible estudiar los temas en profundidad dentro del alcance de este informe. Esta es un área que ilustra el punto planteado antes sobre la necesidad de evitar ver las reformas a la GRH como soluciones autónomas. Las reformas en el sector de la salud en países de la OCDE han demostrado a menudo ser complejas y polémicas. El tratamiento de los problemas de los esquemas de empleo para profesionales de la salud en Colombia, debe ser enfocado como parte de un conjunto más integral de reformas de la atención de la salud. Esta es un área en la que Colombia puede beneficiarse de una revisión detallada para orientar las reformas.

Conclusión

La Constitución Política colombiana de 1991 reconoce que el servicio público es un elemento fundamental para el desarrollo. Por lo tanto, desde su implementación, Colombia ha introducido una serie de reformas para mejorar el sistema de gobernanza pública. Ha adoptado nuevos elementos de gestión: sistemas de desarrollo e información administrativa, democratización y control social, sistemas de control interno y de calidad, e incentivos a la gestión pública. Una lección clave aprendida después de décadas de reformas en países de la OCDE, es que las reformas de la GRH son una parte esencial de toda más amplia reforma de gobernanza pública. Estas no deben ser contempladas como iniciativas autónomas de modernización. La GRH es un instrumento para el mejor funcionamiento del gobierno, y debe basarse en una visión global de cómo se debe mejorar el gobierno.

Las siguientes conclusiones pretenden contribuir a la articulación e implementación de reformas en la gestión de recursos humanos en el sector público por parte del gobierno. Las conclusiones se extraen de una comparación sistemática de la situación en Colombia respecto a la experiencia de los 34 países de la OCDE, haciendo énfasis específico en ejemplos que son más relevantes, teniendo en cuenta su tamaño, sus preceptos constitucionales y culturales, y los valores que sustentan su sistema de RR.HH. del sector público.

Colombia debe capitalizar sus fortalezas en materia de GRH

En años recientes Colombia ha logrado progresos sustanciales en la institucionalización del servicio público, y en el establecimiento de cimientos esenciales sobre los cuales pueden construirse reformas adicionales. En el servicio público colombiano, existe una clara voluntad política de disponer de un sistema basado en el mérito, como así es reflejado por los principios regulados en la Constitución que sustentan el servicio público de carrera, en el elevado número de vacantes sometidas a la concurrencia competitiva, y en los procedimientos de selección para puestos de gerencia pública. Hay que resaltar los esfuerzos continuados en establecer una cultura basada en la integridad y en el desempeño en todo el servicio público, reduciendo la burocracia e incrementando la eficiencia. Existe un claro compromiso con la transparencia y la concurrencia en la gestión de los recursos humanos del sector público, y con el fortalecimiento de principios como la equidad e igualdad de oportunidades. Se han hecho esfuerzos encomiables en el desarrollo de capacidades, concretamente en los altos niveles directivos y en el órgano central de gestión de los recursos humanos.

Colombia está bien posicionada para desarrollar aspectos que ya están funcionando bien, y para abordar áreas problemáticas. Existe una fuerte voluntad política y un alto nivel de compromiso para implementar reformas adicionales en la gestión de recursos humanos, para impulsar el interés del gobierno en maximizar la flexibilidad, rendición de cuentas y capacidad en el servicio público. Colombia podría continuar con sus esfuerzos de mejora dirigidos a consolidar y desarrollar las buenas prácticas que ya están implementando, introduciendo nuevos instrumentos de gestión de recursos humanos y modificando aquellos aspectos que no están funcionando adecuadamente

Concentrarse en el desarrollo de capacidades para administrar los niveles de personal más estratégicamente

En Colombia, el empleo total del gobierno (empleo en el gobierno general y en las empresas públicas) representó tan solo el 4.7% del empleo total en 2008, en comparación con el promedio de alrededor del 22% en la OCDE.[40] De acuerdo con estos datos, el empleo gubernamental en Colombia es extremadamente pequeño, en comparación con los países de la OCDE y muy inferior al de otros países latinoamericanos como Argentina, Chile y México. Aunque el gobierno lleva a cabo un óptimo control y seguimiento de los datos sobre el empleo público, es probable que existan presiones para ampliar y reestructurar el empleo público con la finalidad de dar cobertura a nuevas prioridades, conforme se desarrolla la situación económica y política de Colombia y el sector público asume nuevas funciones. Todo futuro incremento del empleo público necesitará ser adecuadamente planificado y sometido al oportuno seguimiento y monitoreo, para asegurar la economía, eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos humanos. En este contexto, será importante que el gobierno continúe mejorando su información sobre los datos del empleo público, y proporcionando información sobre los costes de producción de los bienes y servicios públicos en relación con el PIB, actualmente no disponible.

La administración del crecimiento, asignación y coste de la fuerza de trabajo probablemente planteará desafíos significativos en los próximos años, para los cuales Colombia necesitará prepararse. El gobierno tendrá que fortalecer su capacidad para planear y reasignar sus recursos humanos. También necesitará implementar políticas y prácticas de GRH, que permitan la gestión estratégica y eficiente de la fuerza de trabajo en línea con las metas y prioridades del gobierno.

Mejorar y estabilizar el sistema gubernamental de reclutamiento basado en méritos

Colombia ha llevado a cabo encomiables esfuerzos en garantizar que el personal del servicio público esté integrado por funcionarios públicos de carrera seleccionados en función del mérito. El principio del mérito está firmemente recogido en la Constitución y en la legislación sobre gestión pública. Los mecanismos de vigilancia y de recurso garantizan un sistema transparente y dejan poco espacio para el clientelismo. Este es un gran logro en comparación con la situación de hace unos años, y existe una gran confianza respecto a que el reclutamiento para el servicio público de carrera se base en el mérito. Las dificultades están más en el lado operativo. Si bien los principios básicos enunciados en la legislación de 2004 que regula el sistema de empleo público son sólidos, la puesta en práctica del nuevo sistema de reclutamiento desde 2005 ha demostrado ser difícil y no ha producido los resultados esperados. El mayor desafío reconocido por los gerentes entrevistados para este Informe fue el tener que ocupar las vacantes, con personal que disponga de las competencias adecuadas dentro un plazo razonable.

Las demoras en los procesos selectivos dan lugar a que las vacantes sean suplidas durante largos períodos de tiempo con personal provisional y a que queden vacantes sin ocupar. El largo ciclo de reclutamiento también genera un uso excesivo de personal ocasional para realizar trabajos permanentes, si bien entran en juego otros factores, como las restricciones presupuestarias para la contratación de personal permanente y una tendencia por parte de los gerentes a contratar personal provisional o temporal con el fin de tener mayor flexibilidad para finalizar contratos, o para trasladar personal competente a otros cargos si se presenta una vacante. Si bien las cifras de personal provisional y temporal se han reducido significativamente en comparación con años anteriores, todavía hay mucho por hacer para eliminar la necesidad de tener personal que no es de carrera desempeñando funciones básicas. Aún existe un sistema de empleo de dos escalas mediante el cual el personal provisional y temporal trabaja junto con servidores públicos permanentes, a menudo durante años y realizando el mismo trabajo, pero sin las mismas condiciones de empleo. En esta situación, es difícil para las organizaciones del gobierno planear y administrar sus necesidades de personal, mientras que el uso de tanto personal provisional y temporal genera el riesgo de menoscabar los esfuerzos realizados para reforzar el mérito, ya que crea espacios para el clientelismo en la contratación. A medida que la fuerza laboral pública va volviéndose más estable, se tendrá que tratar la situación del personal provisional que ha estado empleado por largos períodos de tiempo. Parece que gran parte de este personal aporta actualmente experiencia y competencias esenciales a las organizaciones que los emplean, y que el sector público no está interesado en perder esta capacidad. Algunos países de la OCDE, como México, han tenido que lidiar con situaciones similares para regularizar al personal provisional, y Colombia podría encontrar algún tipo de orientación en las soluciones que fueron implementadas.

La necesidad de mejorar el sistema de selección de personal es ampliamente reconocida y asumida por el gobierno de Colombia, y hay una serie de recomendaciones prioritarias que deber ser implementadas para solventar los problemas detectados. En lo referente al ordenamiento institucional, tener una Comisión Nacional del Servicio Civil independiente a cargo del reclutamiento ofrece fuertes garantías de mérito e integridad. La CNSC ha hecho

grandes esfuerzos para garantizar la aplicación del principio del mérito. Sin embargo, se ha visto obstaculizada por varios factores fuera de su control, incluyendo la insuficiencia de recursos para el volumen de la actividad de reclutamiento, una sobrecarga de asuntos operativos, y constantes cambios normativos. Durante los últimos dos años se han promulgado dos Actos Legislativos para la carrera administrativa, además de decisiones judiciales y cambios en legislación secundaria, que han generado costes elevados y un debilitamiento de la legitimidad y la confianza en la carrera administrativa.

La efectividad de la CNSC se vería considerablemente realzada, si se asumiera un papel más estratégico de vigilancia, garantizando la contratación del servicio público basada en el mérito, de manera similar a cómo funcionan las comisiones de servicio público en varios países de la OCDE. Esto elevaría el estatus de la CNSC y le permitiría concentrarse en la definición de principios y directrices realizando auditorías sobre los procesos de selección e investigando posibles incumplimientos del criterio del mérito, sustrayéndose al mismo tiempo de participar en asuntos operativos. La efectividad de la CNSC también se vería fortalecida, garantizando que cuente con los recursos adecuados para el desempeño de sus funciones.

El otro aspecto del ordenamiento actual que no está funcionando adecuadamente, es la contratación externa de los exámenes de reclutamiento con las universidades. Si bien el principio de tener un tercero a cargo del reclutamiento es sensato, la evaluación de este Informe es que se podrían lograr resultados significativamente mejores, estableciendo una agencia pública profesional de reclutamiento, vigilada por la CNSC. Se recomienda darle alta prioridad a esta sugerencia.

Se podrían revisar los esquemas institucionales relacionados con la vigilancia y los recursos legales. Los tribunales juegan un papel muy activo en este contexto en Colombia, y si bien esto deja poco espacio para el abuso del proceso en el sistema de reclutamiento, ha demostrado ser un proceso relativamente engorroso y prolongado. Hacer cambios en esta área probablemente sea una tarea prolongada. Sin embargo, el reposicionamiento de la CNSC como el órgano estatutario de aseguramiento del mérito podría, con el paso del tiempo, reducir la necesidad de intervención de los tribunales. Otro paso útil podría ser implantar un proceso interno de apelaciones con respecto al reclutamiento.

Existe la necesidad urgente de alinear los métodos de reclutamiento de manera más deliberada con las necesidades de competencias de las organizaciones del gobierno. La manera en que se entiende el principio constitucional del reclutamiento basado en méritos, puede no ser adecuada para garantizar que la mejor persona sea seleccionada para el puesto. Si bien se hace énfasis en asegurar el mérito en el actual sistema de exámenes de reclutamiento, parece haber poco espacio para tener en cuenta las competencias y la experiencia necesarias para desempeñar un trabajo efectivamente. Se recomienda que los procesos de reclutamiento estén basados en la medición de competencias y de la experiencia pasada relevante del candidato, sin menoscabar la transparencia y el mérito. La experiencia de países de la OCDE ha sido que los sistemas basados en cargos como el de Colombia se prestan a utilizar métodos de reclutamiento basados en competencias, y que los mejores resultados se logran usando una amplia gama de criterios basados en méritos y de técnicas de examinación, en lugar de depender exclusivamente de los exámenes. Un enfoque de este tipo también debe reforzar los esfuerzos que se están haciendo en materia de diversidad, y permitiendo al gobierno de Colombia desarrollar en mayor medida el objetivo de diversidad en relación con el reclutamiento. Uno de los desafíos para mejorar los métodos de reclutamiento será sin duda aumentar la conciencia y obtener apoyo dentro de la rama judicial, en el sentido de que las pruebas académicas no son la única forma de evitar el nepotismo y que dichas pruebas trabajan en contra del reclutamiento óptimo.

Durante las entrevistas para este Informe, se hicieron referencias frecuentes a las rigideces en el reclutamiento de personal como resultado del actual sistema de manuales de descripción

de cargos. Parece ser que los manuales a menudo no reflejan las necesidades actuales de competencias del empleador, y el sistema es complejo demanda muchos recursos para su administración. La descripción de cargos excesivamente específica, crea barreras para el manejo flexible del personal, dificultando extremadamente la movilidad o la reasignación de personal cuando se producen reorganizaciones. La Constitución establece el requisito de que todo cargo público tenga sus deberes determinados por ley o regulación aplicable, y esto ha sido implementado a través de los manuales de descripción de cargos. Un asunto clave que las autoridades colombianas necesitan resolver, es si la disposición constitucional sería compatible con reemplazar los manuales de descripción de cargos por un nuevo sistema basado en competencias en la elaboración de perfiles de cargos. De esta forma, se establecería una manera estándar de descripción de los cargos en todo el servicio público. Esto es altamente deseable en términos del objetivo del gobierno de contar con un sistema más flexible y eficiente de gestión de personal, y sería un aporte de gran importancia para la mejora del sistema de reclutamiento.

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

Actualmente, la planeación de la fuerza laboral en las organizaciones del gobierno de Colombia se basa en gran medida en los insumos, y se concentra en las solicitudes de nuevas contrataciones para satisfacer las necesidades cambiantes y las nuevas prioridades, frente a las que reacciona el Ministerio de Hacienda referente al control presupuestario. El esfuerzo se focaliza en controlar el tamaño de las organizaciones, en monitorear el cumplimiento y en suministrar personal en áreas prioritarias, y esto seguirá siendo importante. Sin embargo, el diálogo entre las agencias centrales responsables y otras organizaciones del gobierno con respecto a la planeación de la fuerza de trabajo todavía no se basa suficientemente en un análisis exhaustivo de las cifras, estructuras y competencias del personal requerido para cumplir sus objetivos o en una discusión sobre las opciones y compensaciones. Hasta hace poco, la planeación estratégica se veía obstaculizada por la carencia de datos suficientes sobre la fuerza de trabajo a disposición del Ministerio de Hacienda y de otras agencias centrales. Para llevar a cabo un sistema más sofisticado de planeación de los recursos humanos, es un paso esencial desarrollar una base central de datos sobre el empleo público, que incrementará la eficiencia en la gestión de personal, tanto para organizaciones individuales como para el conjunto del gobierno.

Una vez implementada totalmente la base central de datos sobre el empleo público, se puede desarrollar una planeación estratégica de personal, haciendo mejoras continuas a medida que se desarrollen las herramientas y métodos. Los dos mayores empleadores, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa, tienen métodos de planeación de personal bien desarrollados y podría ser útil compartir su experiencia con otros ministerios. El Departamento Administrativo de la Función Pública podría apoyar a las organizaciones del gobierno, desarrollando mejores marcos y herramientas para la planeación de personal. Otra iniciativa útil que puede ser adoptada conjuntamente por el DAFP, el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación, sería desarrollar un diálogo con organizaciones del gobierno sobre objetivos de planeación de personal del conjunto del gobierno, tales como el aumento de habilidades, la planeación para las tendencias demográficas y la continuación de la presión con miras a promover más eficiencia. En este contexto, se recomienda revisar los niveles de recursos en diferentes organizaciones del gobierno, como base para reasignar recursos para personal en línea con las prioridades del gobierno. Otro paso que mejoraría la capacidad de las organizaciones para planear, sería remplazar el actual sistema de aprobación de presupuestos para nuevos cargos individualmente en cada organización, por una toma de decisiones más

holística sobre los presupuestos de personal de todas las organizaciones del gobierno como parte de la ronda de presupuesto anual. También se podría contemplar revisar el sistema de asignaciones presupuestarias para ocupar cargos vacantes, de manera que las acciones de reclutamiento puedan ser organizadas en cronogramas diferentes al de los cargos que se abren, para permitir a las organizaciones una mejor planeación y gestión de su reclutamiento.

Dado que buena parte de la prestación de los servicios públicos, especialmente de salud y bienestar social, está descentralizada en los niveles regional y municipal, será importante desarrollar capacidades de planeación de personal en los servicios que se prestan en dichos niveles. Una prioridad podrían ser los servicios de salud, para respaldar los esfuerzos en curso, regularizando el empleo y mejorando la organización de los servicios públicos de salud.

Se podrían mejorar los métodos y herramientas de planeación de personal, conjuntamente con el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los ministerios y otras organizaciones en materia de planeación de personal. La experiencia de los países de la OCDE muestra, que esto se puede lograr haciendo que la planeación de personal forme parte de los planes estratégicos y de desempeño de las organizaciones del gobierno. Esto podría permitir el análisis de necesidades de personal actual y futura, a la luz de los cambiantes objetivos de la organización cambios tecnológicos, nuevos métodos de prestación de servicios, oportunidades para servicios compartidos y contratación externa y otros factores de este tipo. Como parte del marco de rendición de cuentas de la gestión, los gerentes pueden ser responsabilizados de la rendición de cuentas sobre la gestión del personal. Uno de los objetivos a más largo plazo de Colombia, podría ser desarrollar aún más el marco de desempeño organizacional y de rendición de cuentas. Una vez esté bien desarrollado y funcionando, el Ministerio de Hacienda podría reconsiderar su nivel de control sobre los requerimientos de cargos de personal, con el fin de dar mayor responsabilidad en materia de planeación de fuerza de trabajo y administración de las cifras de personal a las organizaciones ejecutoras. Un desarrollo de este tipo podría combinarse con una mayor eficiencia en la gestión de la fuerza de trabajo.

La planeación de personal podría ser más efectiva si hubiese mayor flexibilidad en la gestión de la fuerza de trabajo. Aunque es indudable que emplear personal a corto plazo, bien temporal o mediante contrato de servicios cuando sea usado para los fines adecuados otorga más flexibilidad al sistema, no existe mucho margen para gestionar los recursos humanos de forma más flexible. La capacidad de reasignar efectivos o redefinir las responsabilidades de los cargos, se ve extremadamente limitada por el sistema de descripción de cargos y no existe un proceso para organizar la movilidad. La permanencia en el cargo está extremadamente bien protegida y no hay muchas facultades para desvincular personal, incluso cuando lo demandan las necesidades organizacionales cambiantes y la carencia de posibilidades de reubicación. Aumentar la movilidad remplazando el sistema de descripción de cargos con un sistema más flexible de perfiles de cargos, será esencial para lograr la flexibilidad requerida para la gestión de la fuerza de trabajo. La definición de perfiles genéricos comunes y de competencias básicas para tipos similares de trabajos entre toda la fuerza laboral, sería una ventaja importante en términos de organizar la movilidad. También se debe contemplar el desarrollo de otras herramientas de movilidad tales como la rotación de cargos. También se podría dar un mejor uso a la capacitación en el contexto de la planeación de personal, realizando análisis basados en competencias de las brechas de habilidades y concentrando la capacitación en las necesidades prioritarias de habilidades de las organizaciones, de manera que las nuevas contrataciones no sean la única manera de suplir las brechas de habilidades.

Se necesitan mayores facultades en la gestión del personal en el contexto de la reestructuración. La mayor parte de los países miembros de la OCDE hacen un uso considerable de disposiciones de reubicación o reasignación de efectivos, con el objetivo de facilitar ajustes en el empleo público. Se aconseja a Colombia el desarrollo de un sistema de reubicación de

personal y el estudio de la introducción de disposiciones de desvinculación para manejar el tema de personal excedente. Un programa de redundancia o retiro anticipado por una sola vez puede ser requerido, para permitir al gobierno completar la iniciativa de reestructuración lanzada en 2011, y así ajustar la mezcla de habilidades de la fuerza de trabajo más rápidamente.

Mejorar los componentes básicos de la gestión de personal

El objetivo del gobierno de contar con una fuerza de trabajo bien seleccionada, capacitada y evaluada, se vería reforzado por sistemas de gestión de competencias y elaboración de perfiles de cargos, instrumentos claves para la gestión estratégica de los recursos humanos. Las competencias pueden aportar unos cimientos comunes y bien integrados para reclutamiento, perfiles de puestos, gestión por desempeño, capacitación y planeación de personal. El gobierno debe acelerar el trabajo preparatorio que ya ha comenzado sobre competencias. La mejora de los métodos de reclutamiento sería un buen punto de partida para establecer las competencias en la gestión de personal. Otro paso clave sería remplazar el sistema inflexible de manuales de descripción de cargos, por un sistema de perfiles de puestos basados en competencias, que apoyaría un proceso de reclutamiento basado en méritos, ayudaría a reforzar la gestión por desempeño y permitiría una gestión más flexible de la fuerza laboral. La gestión de competencias también puede ser un instrumento muy efectivo para reconocer y valorar diversos antecedentes y experiencias como criterios importantes para la plantilla de personal del servicio público.

El fortalecimiento de la capacidad humana a través de la capacitación del personal es esencial para desarrollar la capacidad del servicio público. Las inversiones hechas en el desarrollo de las actividades de la Escuelas Superior de Administración Pública (ESAP) deben ser consolidadas con medidas adicionales. Actualmente, la capacitación no está focalizada suficientemente en el desarrollo de las habilidades prioritarias que necesitan las organizaciones del gobierno. La inversión en capacitación es desigual y en ausencia de técnicas de evaluación bien desarrolladas, no es evidente que se esté obteniendo la máxima eficiencia. La capacitación debe ser abordada de una manera más estratégica exigiendo a las organizaciones que hagan análisis de sus brechas de competencias, para concentrar la capacitación en las necesidades organizacionales prioritarias, que vinculan sus planes de capacitación con los de sus organizaciones, y que integren los planes de desarrollo de habilidades en su planeación de personal. Se podría fomentar que los gerentes rindieran más cuentas por la inversión en capacitación y desarrollo de personal y por la administración de sus presupuestos de capacitación en línea con prioridades identificadas, para fortalecer las competencias de su fuerza laboral. La capacitación también podría vincularse con la gestión por desempeño, de manera que se puedan identificar y atender las brechas de competencias que contribuyen a problemas de desempeño.

El DAFP podría jugar un valioso papel de liderazgo en este contexto citando a una red de especialistas en capacitación de los diferentes ministerios, y desarrollando directrices y marcos. Los cursos formales de capacitación deben ser complementados con otros métodos de aprendizaje, tales como capacitación en el trabajo, tareas de desarrollo, entrenamiento (*coaching*), tutoría, compartiendo conocimientos y aprendizaje en equipo. El aprendizaje en línea podría facilitar la introducción de nuevos enfoques.

Para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno y continuar con las reformas de gobernanza pública, se consideran críticas las competencias de liderazgo y gestión de los gerentes públicos. Muchos países de la OCDE han encontrado que es indispensable identificar competencias específicas de liderazgo y de gestión, e invertir cuantiosamente en programas de capacitación y desarrollo bien estructurados para gerentes en todos los niveles.

Se necesita un enfoque más estructurado en el servicio público colombiano, para garantizar que los gerentes estén bien equipados para ejercer el liderazgo necesario para las reformas del gobierno. Esto podría facilitarse teniendo un grupo más claramente definido de gerentes profesionales del servicio público. La ESAP podría estar bien posicionada para asumir un papel más estratégico con respecto al suministro de programas de desarrollo de gestión y liderazgo.

Desarrollar mejores instrumentos para motivar al personal y fortalecer la gestión por desempeño

Se han hecho una serie de reformas para fortalecer la gestión por desempeño en el servicio público colombiano. Recientemente se dio la responsabilidad a la CNSC de mejorar la gestión por desempeño, y a las organizaciones se les concedió más flexibilidad para diseñar sus propios instrumentos de evaluación de desempeño. El hecho de que todo el personal y los gerentes sean objeto de evaluación de desempeño es de por sí un logro destacable. El desafío ahora es lograr que el sistema de gestión por desempeño trabaje más efectivamente, y reforzarlo con instrumentos adicionales donde sea necesario.

La cultura de la gestión por desempeño todavía no se ha arraigado fuertemente en todo el servicio público. Esto no es sorprendente, dado que la creación de la cultura de desempeño ha demostrado ser una tarea de largo plazo en los países de la OCDE. No obstante, hay escenarios de buenas prácticas que demuestran lo que se puede lograr. Por ejemplo, las evaluaciones de desempeño parecen estar funcionando razonablemente bien en el sector de la educación, y hay una fuerte concentración en el desempeño bajo las nuevas directivas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Sin embargo, en términos más generales, existe un problema generalizado de calificaciones de desempeño infladas, a pesar de la percepción expresada por los gerentes entrevistados para este Informe, en el sentido de que las calificaciones de desempeño no reflejan la realidad del desempeño del personal en el terreno. Además, si bien existen disposiciones legales para desvincular personal por mal desempeño, raramente se usan.

La mejora de la gestión por desempeño es un asunto complejo y multifacético. Aunque no forma parte del alcance de este Informe de expertos, para fortalecer la gestión efectiva del desempeño del personal, es necesario fortalecer el sistema de gestión del desempeño organizacional. Esto no se ha establecido firmemente todavía en Colombia, aunque el sistema de acuerdos de gestión que ha sido implementado es un paso importante. El desarrollo continuado de sistemas de definición de objetivos organizacionales, informes de desempeño y rendición de cuentas es esencial para crear el contexto organizacional necesario para describir los resultados deseados de las organizaciones públicas, vinculándolos con los objetivos de los equipos e individuos y evaluando el desempeño en los niveles organizacional, de equipo e individuales.

Un factor que contribuye al desempeño subestándar podría ser, que una parte significativa del personal de carrera fue reclutado antes de que el sistema de reclutamiento fuese reformado para reforzar el mérito. Por lo tanto, puede ser que al menos una parte de ese personal simplemente carece de las competencias adecuadas para realizar sus trabajos efectivamente. Esto resalta la importancia de hacer un análisis de brechas de competencias en las organizaciones, para lograr un mejor entendimiento de las causas raíz de los problemas de desempeño. Si hay un problema estructural en términos de competencias del personal, debe irse corrigiendo gradualmente en todo el sistema, a medida que ingresa nuevo personal a través de concursos de reclutamiento reformados después de 2005 y particularmente si se introduce el reclutamiento con base en competencias. Sin embargo, esto puede necesitar demasiado

tiempo y podría ser aconsejable contemplar otras herramientas, tales como las medidas de ajuste de la fuerza laboral mencionadas antes.

Los gerentes tienen pocas herramientas para gestionar la motivación y el desempeño de los funcionarios públicos de carrera, y esto debilita indudablemente el sistema de gestión por desempeño. Tanto los gerentes como el personal necesitan mejores incentivos para comprometerse con el sistema. Las evaluaciones de desempeño no juegan papel alguno en las carreras de los servidores públicos permanentes, dado que no hay una estructura de carrera para este personal. El personal es reclutado para un cargo específico y debe someterse a un examen competitivo público para cambiar de cargo o lograr un ascenso. Esto por sí mismo no sería un problema de gran importancia, si la experiencia y las competencias relacionadas con el trabajo fuesen tenidas en cuenta en el criterio del mérito. Sin embargo, como este no es el caso, las oportunidades de ascenso y de movilidad para el personal en servicio son muy limitadas. Más aún, como no hay un sistema de progresión de la remuneración dentro del mismo grado, no hay oportunidades de aumento del salario base sin cambiarse a un cargo en un grado salarial más alto. Todo esto descarta un instrumento clave para motivar al personal. El sistema de descripción de cargos limita aún más las oportunidades de desarrollo de carrera ya que fija barreras para la movilidad del personal. La carencia de una estructura de carrera se agrava por el hecho de que los grados de los cargos están definidos estrechamente, y no dan espacio para que el personal de buen desempeño acceda a responsabilidades adicionales o a los aumentos salariales correspondientes.

Se podría introducir una dimensión más clara creando unos grados de cargos definidos más ampliamente con espacio para la progresión, mediante una serie de pasos dentro de un mismo grado con base en el desempeño y en las mejoras en las competencias relacionadas con el trabajo. Tener en cuenta en los procesos de selección de personal la experiencia previa también podría mejorar las oportunidades de carrera del personal. La introducción de perfiles de puestos podría aportar una base sólida para desarrollar una dimensión de carrera dentro del sistema de graduación de cargos. Tener mecanismos de movilidad, posibilidades de rotación de puestos y capacitación basada en competencias, también podría contribuir a mejorar las oportunidades de carrera y la motivación del personal.

Se necesitan mejores estrategias para abordar el problema de las calificaciones infladas en las evaluaciones de desempeño. Colombia no está sola en este tema, ya que las calificaciones infladas son un problema ampliamente reconocido en la evaluación de desempeño. Unos pasos que han demostrado ser efectivos en países de la OCDE incluyen: capacitar a los gerentes y al personal en el sistema de gestión del desempeño; involucrar al personal en la definición de los criterios de desempeño; delimitar metas de desempeño claras y específicas; usar competencias; realizar auditorías a las calificaciones de desempeño y usar comités de calibración o procesos de revisión por pares. Dichos procesos pueden ayudar a aumentar la confianza en el sistema, un ingrediente esencial para que funcione como se pretende.

El uso de bonificaciones por desempeño es cuestionable dada la debilidad del sistema de gestión por desempeño. Se recomienda que se suspendan las bonificaciones por desempeño por el momento, hasta que se resuelvan los problemas de las calificaciones de desempeño infladas. Si se pueden ampliar los grados de escalafón y remuneración, en el futuro puede ser aconsejable introducir un elemento de desempeño en la progresión salarial. Sin embargo, no hay urgencia de implementar un sistema de remuneración basado en desempeño, que requiere de prácticas sofisticadas de gestión de personal. Muchos países de la OCDE han decidido no ir en esta dirección debido a su complejidad.

La gestión por desempeño podría ser considerablemente más efectiva, si existiese un sistema formal para gestionar el desempeño subestándar. Esto podría enviar el mensaje de que la permanencia en los cargos de carrera depende del desempeño y les daría más apoyo a

los gerentes para la administración de casos de mal desempeño. Se recomienda introducir un sistema de este tipo y capacitar y apoyar a los gerentes en su aplicación. En los casos en los que fracasan los esfuerzos por mejorar el desempeño, se recomienda tener una gama de sanciones progresivas más severas. Esto probablemente será más efectivo que contar solamente con la sanción última de despido, que raramente se aplica. Los sistemas de gestión por desempeño y disciplinarios podrían ser diferenciados más claramente el uno del otro. El período de prueba podría ser usado más efectivamente para identificar y atender cualquier desajuste entre el nuevo personal reclutado y los requerimientos del puesto o los problemas de desempeño.

En lugar de tratar de implementar mejoras en la gestión por desempeño en todas las organizaciones al mismo tiempo, un enfoque más viable puede ser identificar organizaciones piloto donde ya exista una buena base sobre la que edificar. Al estudiar cuál puede ser la mejor manera de apoyar la gestión por desempeño desde el centro, puede ser aconsejable trasladar responsabilidades de la CNSC al DAFP, para facilitar una mejor integración entre la gestión por desempeño y otras reformas a la GRH, y para permitir al DAFP jugar un papel de coordinación. El propio DAFP podría ser una de las organizaciones piloto del nuevo enfoque hacia la gestión por desempeño.

Aclarar la interfaz político-administrativa y administrar a los altos directivos como un grupo

A lo largo de las últimas dos décadas, los países de la OCDE han concentrado gran cantidad de esfuerzos de reforma en los altos directivos, para garantizar la capacidad de liderazgo y de gestión esencial para la reputación y el desempeño de las organizaciones del gobierno. Colombia también ha dado pasos para fortalecer las directivas, mejorando la forma en la que se organizan los procesos de selección de los gerentes públicos y a través de la formación técnica de los directivos. No obstante, el grupo de altos directivos está subadministrado en comparación con muchos países de la OCDE. El hecho de que se puedan hacer nombramientos discrecionales hasta los cargos de mandos medios, desdibuja la interfaz entre los sistemas político y administrativo.

En el servicio público colombiano, todos los cargos directivos, al igual que ciertos otros cargos que son considerados de confianza, son objeto de libre nombramiento y cese. Si bien la transparencia del proceso de contratación para cargos de gerencia pública ha sido mejorada, y se están haciendo grandes esfuerzos para identificar candidatos competentes, el sistema no está todavía basado totalmente en el mérito, ya que estos cargos no están sujetos a competencia abierta. Si bien este sistema da flexibilidad para la selección del personal directivo del servicio público, esto significa que no existe un grupo de servidores públicos profesionales permanentes en los niveles directivos altos o medios. Esta situación menoscaba la continuidad en la gestión del servicio público y amenaza con debilitar la imparcialidad, dado que la frontera entre los nombramientos políticos y los gerentes profesionales no es clara.

La administración de la interfaz administrativa-política, es una parte crítica para el desarrollo de un servicio civil profesional. Se recomienda hacer una distinción clara entre los nombramientos políticos y los gerentes del servicio público. Edificando sobre los elementos ya existentes, el sistema de nombramientos a cargos de dirección pública debe ser totalmente basado en méritos. Los métodos de reclutamiento y selección basados en competencias, que ya se están promoviendo y son ampliamente usados, deben ser aplicados a todos los reclutamientos de manera consistente. La flexibilidad debe combinarse con una continuidad razonable a través de un sistema de nombramientos para períodos fijos, como se hace en varios países de la OCDE. El sistema de nombramientos discrecionales de los cargos de más alto nivel podría permanecer, aunque el establecimiento de algún tipo de órgano asesor para los

nombramientos de dicho nivel sería una ventaja en términos de garantizar, que el gobierno tenga acceso al mejor talento en estos cargos críticos.

Para implementar con éxito las reformas del servicio público podría constituir una ventaja la formación de un grupo más cohesionado de altos directivos. Esto podría ser llevado a cabo gestionando de forma homogénea los procesos de selección, las competencias, la gestión del desempeño, la capacitación o formación técnica, y el sistema retributivo de los altos directivos. En términos de crear cohesión y valores compartidos, podría ser útil crear oportunidades sistemáticas para que los altos directivos se reúnan en capacitaciones, seminarios y encuentros colectivos. Definir competencias específicas y un sistema estructurado de capacitación y desarrollo dirigido a los altos directivos podría ayudar a garantizar consistencia en las capacidades de la alta dirección.

En el más largo plazo se debe contemplar la integración de los mandos medios al servicio público de carrera con el fin de dar continuidad en este nivel. Esto podría tener la ventaja de abrir perspectivas adicionales de carrera en el servicio público de carrera. Sin embargo, la secuenciación con otras reformas podría ser importante, para evitar introducir las rigideces del actual sistema de empleo de carrera en la administración de este grupo.

Mejorar la remuneración y el reconocimiento

Si bien las reformas al sistema de remuneración no son el tema más apremiante, hay varios pasos que podrían darse en el largo plazo para proveer instrumentos adicionales para el control de los costes derivados del sistema retributivo y para habilitar el uso de la remuneración como una herramienta de gestión. Esto iría en línea con los desarrollos en los países de la OCDE.

Los niveles de remuneración en el servicio público parecen ser más que suficientes para atraer y retener personal en los grados menos cualificados. Sin embargo, parece haber una brecha en la remuneración con el sector privado respecto a los especialistas más cualificados, que puede dificultar reclutar y retener el personal adecuado. Será importante desarrollar herramientas para comparar y monitorear los niveles de remuneración entre el sector público y el privado, de manera que la política de remuneración pueda convertirse en un instrumento efectivo de la gestión de recursos humanos. El objetivo podría ser aclarar que la oferta del servicio público, está compuesta no solo por el salario sino también por otros beneficios como pensión, seguridad de empleo para el personal de carrera y otras ventajas, y asegurarse de que sea dirigida adecuadamente para reclutar y retener personal de alta calidad sin elevar los costes de empleo más allá de lo que se considere asequible y fiscalmente prudente.

Hay varios pasos que podrían darse para mejorar el sistema de remuneración. Se requiere una metodología más sofisticada de clasificación de los cargos y se recomienda convertir el gran número existente de grados salariales estrechos, en grados más amplios basados en un sistema de clasificación de cargos. Esto podría permitir el establecimiento de una nueva estructura de remuneración y grados basada en criterios claros y objetivos con una mejor posibilidad de crear una dimensión de carrera. Sería preferible crear un sistema de progresión salarial basado en la estructura de grados, reemplazando el sistema actual de primas de antigüedad. Esto podría permitir que el elemento de antigüedad vaya perdiendo énfasis gradualmente, dando un papel más importante a las competencias y al desempeño.

Una estructura salarial más sencilla con menos primas y bonificaciones podría administrarse de una manera más fácil y clara, sería más transparente y haría que fuesen más predecibles los niveles salariales y costes de remuneración. Si bien el gobierno ha mantenido un control firme sobre los incrementos salariales, incluir factores además del coste de vida en los criterios para analizar los aumentos salariales, como se hace en muchos países de la OCDE,

puede ofrecer un mayor campo de acción para la gestión del coste global de la remuneración. El DAFP debe jugar un papel importante en el desarrollo de las metodologías e instrumentos para la gestión de las remuneraciones y en el fortalecimiento de las capacidades de gestión estratégica de la política de remuneración.

Si bien los sistemas de relaciones laborales varían ampliamente, los sindicatos y las negociaciones colectivas juegan un papel importante actualmente en todos los países de la OCDE. Colombia está desarrollando su sistema de relaciones laborales en el sector público. Es importante que este proceso continúe, con miras a involucrar a los sindicatos en las reformas del sector público, pasando a una relación más madura entre los representantes de empleadores y empleados, y previniendo el surgimiento de un patrón propenso al conflicto en las relaciones laborales.

Fortalecer y comunicar los valores básicos del servicio público más claramente

La experiencia de los países de la OCDE muestra que prestar atención permanente a los valores básicos es esencial para lograr reformas exitosas y sostenibles. Colombia podría continuar fortaleciendo los valores fundamentales del servicio civil de mérito, integridad, neutralidad política y legalidad, incluyendo estos aspectos en la gestión de recursos humanos dentro del servicio público. Unos cimientos sólidos para los valores básicos tradicionales permitirán promover nuevos valores tales como eficiencia, desempeño, diversidad y servicio al ciudadano, sin menoscabar los pilares esenciales. Se requerirá de vigilancia para garantizar que las tensiones inevitables entre los valores tradicionales y los nuevos valores básicos, no erosionan los valores de mérito, probidad y legalidad, a medida que se alienta a los gerentes y al personal público a actuar con mayor eficiencia y mejores estándares de desempeño.

Un paso que podría darse para consolidar los valores básicos y crear espacio al mismo tiempo para las mejoras en la gestión de los recursos humanos que el gobierno busca ansiosamente, sería pasar a una jerarquía de instrumentos para poner los valores en acción. A un más largo plazo, se podrían contemplar algunos cambios en el marco constitucional y legislativo. Unos cimientos sólidos para los valores del servicio público, combinados con la flexibilidad esencial para la gestión de los recursos humanos, podrían lograrse de mejor manera definiendo los valores básicos en la Constitución, e incorporando los principios claves y las políticas generales de la GRH del servicio público en la legislación primaria, y las reglas y procesos detallados en las regulaciones y circulares oficiales. Los valores podrían ser reforzados a través del uso de instrumentos que han demostrado ser efectivos en países de la OCDE, tales como códigos de conducta y de ética, y capacitación para su aplicación.

La reforma a la gestión de recursos humanos podría transmitir los valores básicos claramente. Los esfuerzos del gobierno en las áreas de reclutamiento, gestión por desempeño, participación ciudadana y eficiencia son ejemplos de cómo puede implementarse. El mérito podría ser fortalecido aún más disminuyendo la dependencia en personal temporal y contratistas para el desempeño de funciones permanentes, y haciendo que el reclutamiento para los cargos de gerencia pública fuese basado totalmente en el mérito. También sería importante proseguir con los esfuerzos que se están haciendo, para fortalecer la gestión por desempeño. Una rápida y efectiva acción con respecto al inadecuado desempeño y a los asuntos disciplinarios, podría enviar un mensaje contundente sobre los valores con los que está comprometido el gobierno. La promoción de la diversidad en el servicio público es otra área en la cual el gobierno puede resaltar la importancia de los valores básicos, particularmente en relación con la etnicidad y la diversidad social en el empleo público.

Los gerentes en todos los niveles juegan un papel central en la configuración del etos del servicio público y en la transmisión de los valores. Se podría hacer un esfuerzo concertado en

esta área incluyendo los valores en el reclutamiento, la inducción, la gestión del desempeño y la capacitación de los gerentes.

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

Para que el sistema de gestión de recursos humanos evolucione en las direcciones desarrolladas en este Informe, será esencial desarrollar sólidas capacidades en GRH. Actualmente, las responsabilidades de la GRH están asignadas entre varios órganos centrales diferentes, de manera que dificulta lograr la coordinación suficiente. Sería aconsejable consolidar las responsabilidades del DAFP en materia de GRH y desarrollar sus capacidades estratégicas. El DAFP podría asumir un papel líder en el diseño y la supervisión de la implementación de las reformas en la GRH. El DAFP también puede agregar un valor significativo desarrollando marcos y herramientas para apoyar a los ministerios y demás organizaciones en la mejora de su GRH. El corolario de esto es que el DAFP podría involucrarse menos en el detalle de la operación, la regulación y el cumplimiento. Sin embargo, este cambio tendrá que ser gradual, y solo debe darse a medida que se vayan poniendo en funcionamiento nuevos mecanismos de rendición de cuentas de gestión, marcos, estándares y mecanismos de monitoreo de las políticas de GRH, para remplazar los controles centrales detallados.

Flexibilizar la GRH inevitablemente conllevará no solo a reformar las políticas y procedimientos que restringen la gestión efectiva de la fuerza de trabajo, sino también a proporcionar a los ministerios y departamentos una mayor facultad para administrar su GRH. Esto requerirá de una cuidadosa preparación, y de capacitar a los gerentes ejecutores y al personal o a las unidades de RR.HH. para permitirle asumir responsabilidades más estratégicas en materia de GRH. La experiencia en países de la OCDE ha mostrado que la delegación de las funciones de GRH solo tendrá éxito, si va acompañada de una mayor rendición de cuentas por la administración de la GRH. El DAFP podría evaluar qué grado de delegación puede ser deseable para lograr que el sistema de GRH funcione mejor, y cómo podría implementarse en fases para permitir el desarrollo de las capacidades necesarias. En esta etapa se recomienda que los esfuerzos se concentren en prestarle asistencia a las unidades de RR.HH. y a los gerentes de línea, para mejorar los elementos de la GRH de los cuales ya son responsables, especialmente la gestión por desempeño, la planeación de la fuerza de trabajo y la capacitación del personal, en lugar de delegarles temas adicionales.

Una iniciativa valiosa que el DAFP podría tomar, en términos de crear la comunidad profesional de RR.HH. en las organizaciones del gobierno, sería entablar un diálogo permanente con las funciones de RR.HH. en los ministerios y departamentos. Esto podría eventualmente dar lugar al establecimiento de un foro de Directores de RR.HH. y a una red de gerentes de RR.HH. Las competencias para los profesionales de RR.HH. deben ser definidas y se debe hacer un gran esfuerzo en materia de capacitación y desarrollo.

Desarrollar los argumentos para sustentar la reforma, la hoja de ruta para implementarla, y un menú para secuenciar su implementación

En esta etapa inicial de revisar qué reformas pueden ser necesarias, Colombia podría centrarse en desarrollar los argumentos para sustentar la reforma y crear un sentido de pertenencia y respaldo. Esta es la primera etapa de todo proceso de reforma, también será esencial identificar e involucrarse con partes interesadas claves desde el inicio. También se debe estudiar la organización de debates y consultas públicas. Esos pasos iniciales ayudan a planear las estrategias de la reforma y a evitar confrontaciones nocivas.

Las decisiones sobre la secuenciación de las reformas son extremadamente importantes. Será necesario hacer una evaluación cuidadosa de lo que se puede lograr a través de reformas

en la gestión, y dónde se pueden requerir cambios legales. Muchos de los temas identificados en el Informe, solo pueden ser abordados efectivamente mediante reformas integradas en varias áreas, y esto requerirá de un análisis detenido de las interdependencias y de la secuenciación. Se deben evitar las reformas fragmentadas. Por lo tanto podría desarrollarse una hoja de ruta de la reforma para orientar la secuenciación de las mismas.

Los aspectos territoriales de la gestión de la fuerza de trabajo, deben ser una consideración primordial en las decisiones sobre la mejor forma de secuenciar y dirigir las reformas. En vista de la importancia de los niveles subnacionales de gobierno en la prestación de los servicios públicos, es esencial que las administraciones regionales y municipales formen parte de la estrategia de reforma de la GRH. Quizás podría contemplarse entonces un enfoque de dos vías para su implementación, con una vía centrada en las reformas de todo el servicio público y la otra centrada en sectores claves, tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales.

Notas

1. Las cifras se relacionan con el 31 de diciembre de 2009 y fueron suministradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.
2. Datos suministrados por el DAFP en mayo de 2013.
3. Las responsabilidades del DAFP están organizadas en torno a cuatro áreas: *1)* planeación, capacitación y desarrollo de capital humano, *2)* administración del empleo, *3)* gestión de desempeño, y *4)* administración de las relaciones humanas y sociales, incentivos y bienestar.
4. La cantidad de trabajadores del sector público de salud está estimada en alrededor de 450,000, según las cifras suministradas al equipo de la misión de la OCDE por el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. El Gobierno de Colombia modificó recientemente los esquemas de empleo del personal que trabaja en las instituciones de salud; este nuevo régimen busca una mejor prestación de los servicios, una más sólida garantía de los derechos laborales y una mayor viabilidad del sector salud.
5. Datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
6. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante entrevistas.
7. Datos suministrados en nota preparada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el 20 de noviembre de 2012 y actualizados en mayo de 2013.
8. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante una sesión informativa por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).
9. Datos suministrados en nota preparada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el 20 de noviembre de 2012.
10. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante entrevistas.
11. Para mayor información, ver Ley 909 y Sentencia C-614, 2009 de la Corte Constitucional.
12. OCDE, 2010d.

13. Según reporte del DAFP en mayo de 2013, el sitio web de SIGEP (www.sigep.gov.co) tiene una sección (SIGEP en cifras, http://reportes.sigep.gov.co/SIGEPEnCifras) que busca generar reportes de información cuantitativa sobre instituciones públicas nacionales y datos sobre el empleo público en general.

14. La información de este párrafo se extrajo de OCDE, 2010.

15. Ibídem.

16. Funcionarios colombianos entrevistados durante esta revisión comentaron que el personal de libre nombramiento (gerentes y profesionales) tiene salarios por fuera de la escala regular del servicio civil. Sin embargo, en mayo de 2013 el DAFP reportó que el 99% de los salarios relacionados con gerencias están dentro de la escala autorizada del servicio civil.

17. OCDE, 2011, paginas 100, 101.

18. OCDE, 2010d.

19. OCDE, 2010c.

20. OCDE, 2010d.

21. Datos suministrados al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.

22. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevistas con gerentes y personal de RR.HH. de organizaciones del gobierno.

23. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.

24. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.

25. Los datos sobre planta de personal y recursos fueron suministrados al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.

26. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.

27. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE en entrevista con la Comisión Nacional del Servicio Civil.

28. Ministerio de Presupuesto, de la Cuentas Públicas y de la Función Pública (*Ministère du budget, des Comptes publics, et de la Fonction publique*) (2008), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique: Politiques et pratiques 2007-2008*, Vol. 2, páginas 65-68, París.

29. Comisión para Nombramientos del Servicio Público (*Commission for Public Service Appointments*), *Review Procedures Under Sections 7 and 8 of the Codes of Practice*. www.cpsa.ie/, visitado el 26 de noviembre de 2012.

30. OCDE, 2010d.

31. OCDE, 2010d.

32. Información suministrada al equipo de la misión de la OCDE durante entrevistas.

33. *Departamento de Gasto y Reforma Pública (Department of Public Expenditure and Reform)*, 2011.

34. Datos suministrados en nota del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) el 20 de noviembre de 2012.

35. La información sobre la integración de los valores básicos en la GRH fue recolectada durante la revisión de la OCDE a la gestión de recursos humanos en el gobierno federal de Brasil, OCDE, 2010c, páginas 240-241.

36. Según reporte del DAFP en mayo de 2013, dichas políticas buscan fomentar: *1)* la institucionalización de audiencias públicas de rendición de cuentas a los ciudadanos en el 91% de las entidades nacionales (rama ejecutiva), *2)* el desarrollo de políticas, herramientas y lineamientos para facilitar la rendición de cuentas, *3)* monitoreo anual de ejercicios de rendición de cuentas a través de audiencias públicas mediante un estudio del Modelo Estándar de Control Interno, aplicado a entidades nacionales y territoriales, *4)* diálogos de políticas y participación ciudadana, *5)* alianzas institucionales para fines de capacitación del servicio civil y control social (13 agencias).

37. OCDE, 2010d.

38. OCDE, 2010d.

39. Weber, 2012.

40. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2013.

Bibliografía

Oficina del Gabinete (2009), *HR Professional Standards Handbook*, Oficina del Gabinete, Reino Unido.

Costa, R. y Waissbluth, M. (2007), "Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas"; documento presentado para discusión en el Consorcio *Libertad y Desarrollo*, Santiago de Chile.

Gobierno del Reino Unido (2008), "Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary".

Holbeche, L. (2001), *Aligning Human Resources and Businesses Strategy*, Butterworth-Heinemann, Oxford.

Cámara de los Comunes (2010), *Outsiders and Insiders: External Appointments to the Senior Civil Service*, Comité Selecto de la Administración Pública (*Public Administration Select Committee*), The Stationery Office Limited, Londres, www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubadm/241/241.pdf.

Huerta Melchor, O. (2008), "Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12, OECD Publishing, París.

Servicio Civil de Irlanda (2001), *Guidelines for Managing Underperformance in the Civil Service, Departamento de Gasto y Reforma Pública (Department of Public Expenditure and Reform)*, mayo de 2011, http://per.gov.ie/ (visitado el 26 de noviembre de 2012).

Miller, J. (2011), *Sustainable Organisation Performance: What really makes the difference*, Chartered Institute of Personnel and Development, Londres.

OCDE (2013), *OECD Port-Cities Programme*, www.oecd.org/regional/oecdport-citiesprogramme.htm.

OCDE (2012a), *The Government Workforce of the Future: Innovation in strategic workforce planning in OECD countries*, Informe preparado para el Grupo de Trabajo de Empleo y Gestión Pública (*Public Employment and Management Working Party*), GOV/PGC/PEM(2012)1/REV, OCDE, París.

OCDE (2012b), *Rewarding performance in the public sector: Performance-related pay in OECD countries*, Red de Empleo y Gestión Pública (*Network on Public Employment and Management*), GOV/PGC/PEM(2012)3, Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (*Public Governance and Territorial Development Directorate*), OCDE, París.

OCDE (2012c), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en.

OCDE (2012d), Encuesta sobre Contratación Pública, respuesta de Colombia (documento no publicado).

OCDE (2011a), *Public Servants as Partners for Growth: Towards a stronger, leaner and more equitable workforce*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011b), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en.

OCDE (2011c), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.

OCDE (2010a), *Public Administration after "New Public Management"*, Serie Valor por el Dinero en los Gobiernos (*Value for Money in Government Series*), OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086449-en.

OCDE (2010b), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OECD Publishing, París.

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

OCDE (2010d), Survey on Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments, París.

OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

OCDE (2008a), *Ireland: Towards an Integrated Public Service. OECD Public Management Review*, OECD Publishing, París.

OCDE (2008b), *The state of the public service*, OECD Publishing, París.

OCDE (2007), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium*, OECD Publishing, París.

OCDE (2005a), *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD Publishing, París.

OCDE (2005b), "Tendencias en Políticas de Gestión de los Recursos Humanos en Países miembros de la OCDE. Un Análisis de los Resultados de Encuesta de la OCDE sobre Gestión Estratégica de los Recursos Humanos" ("*Trends in Human Resources Management Policies in OECD Member Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*"), GOV/PGC/HRM (2004)3/FINAL, OCDE, París.

Poinssot, V. (2009), *Diversity: Innovative Practices and Future challenges*, presentación hecha durante la reunión de expertos sobre "Construcción de un Servicio Público más

Justo y Fuerte mediante el Fomento de la Diversidad" ("*Building a Fairer and Stronger Public Service by Fostering Diversity*"), 1° de octubre de 2009.

Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2009), "TB Management Accountability Framework", www.tbs-sct.gc.ca/mafcrg/index-eng.asp (visitado en diciembre de 2010).

Oficina de Gestión de Personal de los Estados Unidos (*United States Office of Personnel Management*) (2002), *A White Paper. A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization*, Washington, DC, http://archive.opm.gov/strategiccomp/whtpaper.pdf.

Weber, A. (2012), "Alta Dirección Pública"; presentación dada en el seminario *Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Publico Colombiano*, Bogotá, 27 de julio de 2012.

Anexo B

Contratación pública en Colombia

Introducción

Este Anexo examina la forma en la que el gobierno de Colombia puede usar la contratación pública de una manera más transparente y efectiva para lograr los objetivos de las políticas. Este Anexo se centra en tres áreas claves de reforma, en particular en cómo:

- Optimizar la organización, operación y capacidad de la nueva agencia central de contratación del gobierno, **Colombia Compra Eficiente** (Agencia Nacional de Contratación Pública-*Colombia Compra Eficiente*), establecida en 2012;
- Aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías para fomentar la transparencia y garantizar un enfoque basado en evidencias para las reformas a la contratación, en particular a través de la plataforma electrónica de contratación;
- Lograr mejoras en la eficiencia en los diferentes niveles del gobierno, en particular a través de acuerdos marco[1] recientemente asignados bajo la responsabilidad de Colombia Compra Eficiente y regulados por un nuevo decreto a ser adoptado en 2013.

Los desafíos claves de la reforma de la contratación pública identificados por el Gobierno de Colombia incluyen los temas enunciados en la matriz del Recuadro B.1.

Recuadro B.1. **Matriz de desafíos y acciones propuestas**

Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza pública
Establecer el papel de Colombia Compra Eficiente como centro de capacidad, pericia y experiencia en la contratación.	Emisión de una campaña de concientización sobre los servicios de Colombia Compra Eficiente.	Organización de capacitaciones por parte de Colombia Compra Eficiente para otros funcionarios de contratación.	Coordinar la acción del gobierno central en el área de contratación.
Atender las disparidades en la contratación entre el nivel central y los niveles subcentrales y entre niveles subcentrales.	Proveer un servicio de ayuda y herramientas prácticas sobre cómo usar los acuerdos macro.	Armonizar prácticas y procedimientos de contratación.	Mejorar la gobernanza multinivel a través de orientación a las autoridades subcentrales. Aumentar el logro de los objetivos de las políticas del gobierno.
Profesionalizar la fuerza de trabajo de contratación.	Crear cargos específicos de contratación con habilidades claras y rutas de carrera para Colombia Compra Eficiente. Capacitar a funcionarios de contratación.	Desarrollar una estrategia comercial para Colombia Compra Eficiente, con servicio al cliente dedicado.	Desarrollar la gestión de recursos humanos y vincular la fuerza de trabajo con los objetivos de las políticas a mediano y a largo plazo.

Recuadro B.1. **Matriz de desafíos y acciones propuestas** *(continuación)*

Desafío clave	Acciones a corto plazo	Acciones a largo plazo	Vínculo con la agenda de reforma de la gobernanza pública
Mejorar la plataforma electrónica de contratación.	Poner en marcha las características de licitación electrónica de la nueva plataforma electrónica de contratación. Capacitar a funcionarios públicos y proveedores en las características y el potencial de la plataforma electrónica de contratación.	Introducir características de administración de contratos (procedimientos de pago electrónico y de cierre) en la plataforma electrónica de contratación.	Aumentar la adopción de los objetivos del gobierno en línea.
Mejorar las características de inteligencia de negocios de la plataforma electrónica.	Recolectar datos de participación en la contratación y de adjudicación, y hacer análisis estadísticos con base en los mismos.	Desarrollar políticas nacionales para mejorar los procedimientos de contratación o buscar objetivos secundarios (verdes / otros) con base en la evidencia recolectada.	Definición de políticas con base en evidencias.
Estandarizar el rango, calidad y precio de productos y servicios comúnmente contratados.	Desarrollar especificaciones para acuerdos marco con base en análisis adecuados de necesidades e investigación de mercados.	Garantizar el diálogo regular con proveedores potenciales para hacerle seguimiento al desarrollo de los mercados en una base de datos.	Calidad del servicio público; obtener eficiencia.

Descripción general de la contratación pública en Colombia

Reforma de la contratación como parte de la estrategia de buena gobernanza de Colombia

La reforma de la contratación en Colombia es un componente importante de la agenda de reforma de la gobernanza planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14. Forma parte de los esfuerzos del gobierno para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas del gasto del gobierno.

A pesar de su importancia económica, donde la contratación representa el 15.8% del PIB de Colombia, a menudo no es vista como una función estratégica del gobierno o como un activo estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país. Garantizar un enfoque basado en evidencias para la reforma de la contratación será esencial, para que el gobierno de Colombia verifique que los objetivos buscados con la contratación se están logrando, ya sea en relación con objetivos de valor por el dinero en el sentido tradicional de precio y calidad, o en relación con objetivos más amplios de política tales como la protección ambiental. Igualmente, una condición previa para el uso efectivo de la contratación será garantizar, que los funcionarios involucrados en la contratación tengan las habilidades y la capacitación adecuadas para lograr estos objetivos.

A solicitud de las autoridades colombianas, esta evaluación de la contratación, parte de la Revisión de Gobernanza Pública de Colombia, se centra en el imperativo a corto plazo de que el gobierno promueva la eficiencia y la efectividad en el sistema global de contratación, y garantice la calidad del servicio al público. Una recomendación clave para el sistema nacional de contratación en Colombia es alejarse del enfoque basado en cumplimiento, y adoptar un enfoque más comercial para la contratación. Colombia Compra Eficiente, como agencia nacional de contratación creada recientemente, habrá de jugar un papel clave en coordinación con la Presidencia de la República y los ministerios en la promoción de:

- **Coherencia de las políticas**: armonizando las políticas y prácticas de contratación en las agencias del gobierno;

- **Desarrollo de capacidades en los diferentes niveles del gobierno**: desarrollando las habilidades profesionales de los funcionarios de contratación, especialmente en el nivel subnacional. Será clave reducir la brecha de capacidades entre las autoridades centrales y subcentrales, ya que los funcionarios tienden a tener menos conocimientos y habilidades especializadas sobre contratación en los niveles locales;
- **Eficiencia y efectividad en los procesos de contratación**: se pueden lograr mejoras en la productividad, agregando la demanda a través de la adjudicación de acuerdos marco; y
- **Una base más amplia de proveedores**: por ejemplo, desarrollando la plataforma electrónica de contratación para promover la igualdad en los requisitos de competencia para proveedores potenciales.

La contratación en Colombia es una actividad a través de la cual se pueden impulsar varias metas de política pública, junto a la meta primaria de cubrir las necesidades públicas. Dichas metas de política incluyen apoyo a las PyMES, uso óptimo de los recursos naturales y otros objetivos ambientales, y garantizar oportunidades de trabajo para comunidades desfavorecidas o subcentrales. El logro de estas metas de política en algunos casos pueden entrar en conflicto con principios básicos de la contratación, tales como la eficiencia, y esto puede plantear preguntas sobre cómo evaluar los costes y beneficios de las diversas políticas de contratación, cómo medir el éxito de dichas políticas, qué objetivos priorizar en la contratación y cómo guiar las prioridades de contratación y reformas de política con base en evidencias.

Para garantizar que la contratación sea usada estratégicamente en procura de objetivos claves del gobierno, el gobierno de Colombia podría, en el mediano plazo, invertir en:

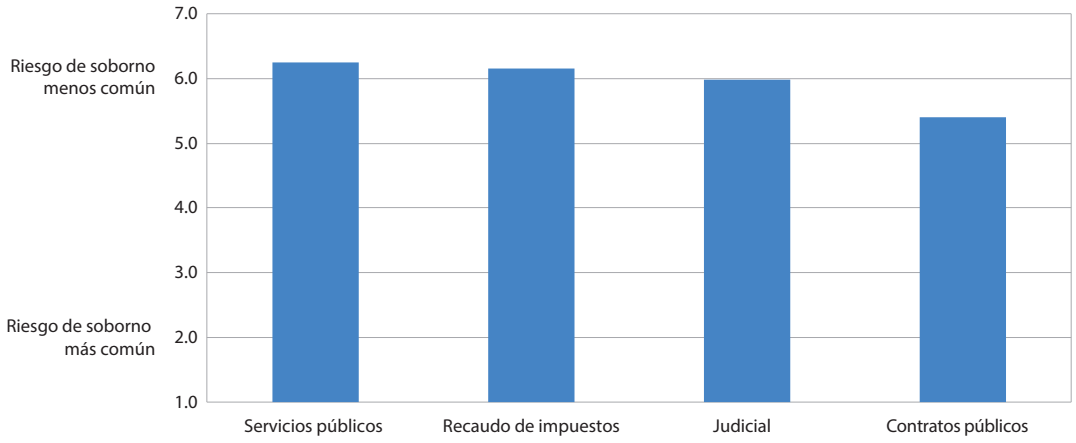
- **Evaluar las ventajas y desventajas de usar la contratación como palanca de políticas en procura de objetivos económicos, sociales y ambientales más amplios**: por ejemplo, midiendo el coste de oportunidad de comprar a un coste más alto en beneficio de implementar programas sociales directos para lograr una política con objetivossimilares.[2]
- **Desarrollar la orientación de políticas para articular los principales objetivos buscados a través de la contratación pública** y guiar a los funcionarios de contratación, sobre cómo reflejar estas consideraciones en sus decisiones de compra cotidianas: por ejemplo, para promover la contratación verde, la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Colombia Compra Eficiente podrían conjuntamente desarrollar directrices, para que los funcionarios de contratación integren consideraciones o requisitos medioambientales para sectores claves de una manera transparente y efectiva.

Como parte de su objetivo de transparencia y rendición de cuentas, también ese esencial que el gobierno de Colombia **identifique y administre de manera proactiva los riesgos de integridad en la contratación pública.** La experiencia de los países de la OCDE muestra que la contratación es particularmente vulnerable a la corrupción, debido a los intereses financieros que están en juego y al volumen y tamaño de las oportunidades de negocio para los proveedores. Por ejemplo, en los países de la OCDE el nivel percibido de riesgo de soborno de funcionarios públicos por parte de empresas internacionales, es más alto en la contratación pública que en otras actividades de gobierno, tales como los impuestos o el sistema judicial, de acuerdo con una encuesta del Foro Económico Mundial (ver Figura B.1).

En consecuencia, el gobierno también puede contemplar hacer una evaluación frente a la Recomendación de la OCDE para Realzar la Integridad en la Contratación Pública (*OECD Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*)[3] como parte de una revisión

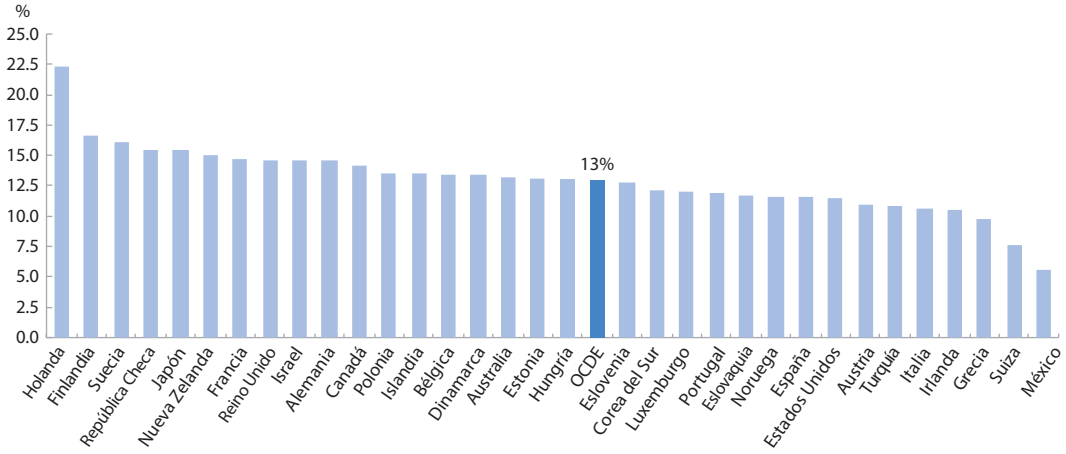
más amplia de la integridad del servicio público. La Recomendación articula un conjunto de principios dirigidos a promover la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas, así como una buena administración en todo el proceso de contratación, desde el inicio (evaluación de necesidades) hasta su conclusión (resolución del contrato y pago). Una revisión total de la integridad del sistema colombiano podría ayudar a promover una cultura de transparencia y de rendición de cuentas en el gobierno.

Figura B.1. **Nivel promedio de riesgo de soborno percibido en actividades seleccionadas del gobierno en países de la OCDE**



Fuente: OCDE (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, París.

Figura B.2. **Contratación del Gobierno como porcentaje del PIB (2011)**



Fuente: OCDE, Estadísticas de Cuentas Nacionales.

Nota: Durante las entrevistas se mencionó que el gasto de la contratación en Colombia es el 15.6% del PIB. Los datos de Australia y Chile no están disponibles. Los datos de Canadá, Japón, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda y Turquía se refieren a 2010 en lugar de 2011.

Una actividad de alto valor en toda la economía

La contratación pública en Colombia representa alrededor de 11 mil millones de dólares gastados a nivel nacional, correspondientes a aproximadamente 70,000 contratos (ver Figura B.3). Su participación en el 15.8% del PIB, es más alta que el promedio de la OCDE (12.9% del PIB), como se muestra en la Figura B.2.

Una actividad descentralizada

En Colombia hay más de 2 000 entidades públicas de compras en el nivel central y subcentral. Cada entidad pública evalúa sus necesidades y lleva a cabo procedimientos públicos de adjudicación de contratos para satisfacerlas. La pericia, experiencia y calidad del personal de contratación varía considerablemente. Los funcionarios de contratación en el nivel subcentral tienden a ser menos especializados. Para entender las fortalezas y debilidades inherentes en las prácticas de contratación en todo el país, Colombia Compra Eficiente encargó recientemente un estudio para desarrollar un inventario del personal que gestiona la contratación pública e identificar el perfil profesional, los antecedentes profesionales y académicos y la remuneración de los funcionarios de contratación y de los 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 compra.

Este estudio demuestra que la contratación es considerada por el gobierno como una función administrativa; los funcionarios de contratación forman parte de unidades de apoyo administrativo 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 el desempeño de los trabajos relacionados con la contratación. El promedio de la proporción entre personal y contratistas / consultores en las entidades participantes en el estudio, fue de 49% (personal de contratación) frente al 51% (contratistas / consultores). Tanto el personal de contratación como los contratistas / consultores tienen, en su gran mayoría, antecedentes profesionales en derecho (62% y 65% respectivamente).

La contratación: un marco regulatorio complejo

La contratación pública en Colombia está regulada por un detallado marco regulatorio.[4] Este marco es complejo, con muchas reglas que se superponen, y a menudo no es fácil de implementar. Esto contribuye a que los funcionarios adopten un enfoque de la contratación basada en el cumplimiento, que hace énfasis en el proceso y no en los resultados. Igualmente, esto dificulta que proveedores potenciales, especialmente Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), participen en el proceso de contratación, ya que no es fácil cumplir las reglas.

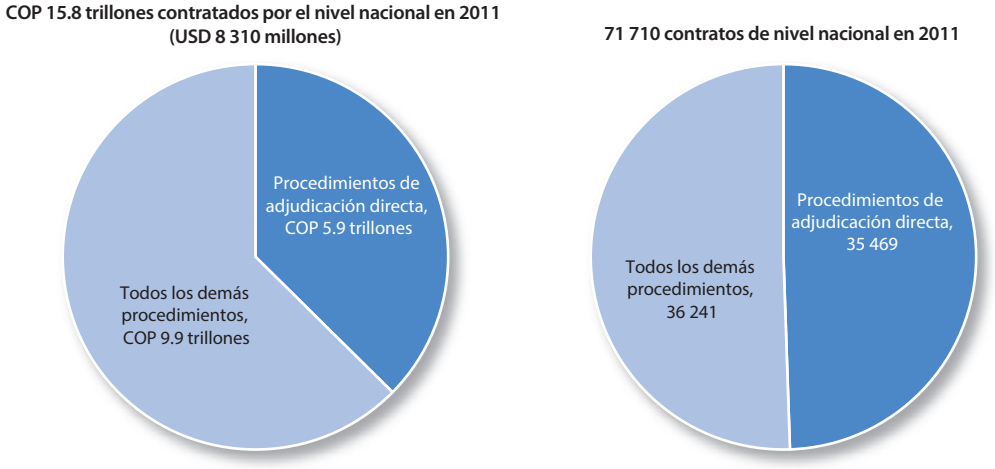
Colombia Compra Eficiente ya está trabajando en la simplificación del marco legal y ha preparado un nuevo borrador de decreto, que consolida las reglas sobre los principios y objetivos de la contratación pública, y los procedimientos, adjudicaciones, conclusión y ejecución de los contratos y temas relacionados. El borrador de decreto pretende, de acuerdo con su preámbulo, sentar "un marco regulatorio coherente, conciso, fácil de entender e implementar". Mirando a futuro, Colombia Compra Eficiente también podría jugar un papel importante, estableciendo un servicio de asesoría para responder preguntas de las entidades compradoras, y ofrecer orientación técnica práctica para el cumplimiento del nuevo decreto, que se espera sea adoptado en 2013.

En Colombia existe una amplia gama de excepciones a las reglas de contratación; estas permiten que entidades específicas adquieran bienes y servicios al margen del proceso de

licitación competitiva (por ejemplo, para los sectores de defensa y de salud, universidades públicas, el Banco de la República, etc.). Además, las entidades compradoras pueden evitar los procedimientos de contratación competitiva, esgrimiendo fundamentos específicos identificados en el marco regulatorio, incluyendo urgencia, contratación para defensa, número insuficiente de proveedores en el mercado, contratos interadministrativos (es decir, cuando el comprador y el proveedor son ambas entidades públicas), arrendamiento o enajenación de bienes inmuebles, contratación de servicios profesionales, y proyectos de investigación.[5] En 2011, casi la mitad del número total de contratos públicos en Colombia fueron adjudicados con base en procedimientos de excepción (ver Figura B.3), pero no existe un mecanismo universal seguro para evaluar, en qué medida y cómo se están usando las excepciones por parte de las entidades compradoras.[6]

El gobierno de Colombia está actualmente en proceso de depurar sus datos de contratación para aumentar la confiabilidad 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 nuevo borrador de decreto preparado por Colombia Compra Eficiente consolida, aclara y reduce los fundamentos sobre los cuales se pueden hacer adjudicaciones directas. El decreto obliga a las entidades compradoras a justificar para poder recurrir a la adjudicación directa, a identificar claramente el racionamiento para la adjudicación directa, y a seguir condiciones y reglas de procedimiento específicas para las adjudicaciones directas.

Figura B.3. **Valor y cantidad de contratos adjudicados incluyendo adjudicaciones directas en Colombia en 2011**



Fuente: datos de 2011 obtenidos de SECOP.

Las debilidades institucionales llevaron a la creación de la agencia Colombia Compra Eficiente

Los tres estudios internacionales sobre la contratación en Colombia, el Informe de País sobre Evaluación de la Contratación (*Country Procurement Assessment Report*-CPAR) del Banco Mundial de 2000, el CPAR de 2005 del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y el Estatus de la Reforma de la Contratación Pública en Colombia de 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 no estaban en el marco legal de Colombia sino en la organización, en la operación de la contratación, 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, por medio de la implementación del decreto ley 4170/2011. Colombia Compra Eficiente está a cargo de establecer acuerdos marco, actualizar y vigilar la plataforma electrónica de contratación, coordinar y asesorar en materia de políticas de contratación, y prestar asistencia a las entidades compradoras y a los proveedores en prácticas de contratación. Ya está adoptando iniciativas en estas direcciones.

Transparencia, rendición de cuentas y profesionalización: impacto sobre la contratación pública

La agenda de reforma de la gobernanza del gobierno, como está articulada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 (ver Capítulos 1 and 2), prioriza el uso de las tecnologías de la información y de los medios electrónicos de comunicación, como herramienta de gobernanza para fortalecer el ordenamiento institucional junto con la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo, "Prosperidad para Todos", también se centra en mejorar la coordinación y la alineación de los niveles centrales y locales de gobierno, y en mejorar la profesionalidad y el desempeño del sector público.[7]

El gobierno de Colombia está invirtiendo actualmente en la contratación para aumentar su transparencia y efectividad. Primero, reconoce las limitaciones funcionales y de fiabilidad de las herramientas de contratación existentes, y está avanzando en la introducción de una plataforma electrónica avanzada. Segundo, alienta el uso de acuerdos marco[8] para agregar la demanda de productos y servicios comúnmente requeridos por las diferentes entidades del gobierno, y ayuda en la estandarización de dichas compras. La competencia de establecer dichos acuerdos para productos y servicios comúnmente contratados, está asignada a Colombia Compra Eficiente.

Áreas claves para la reforma de la contratación pública

Las áreas claves de reforma identificadas al inicio del anexo son:

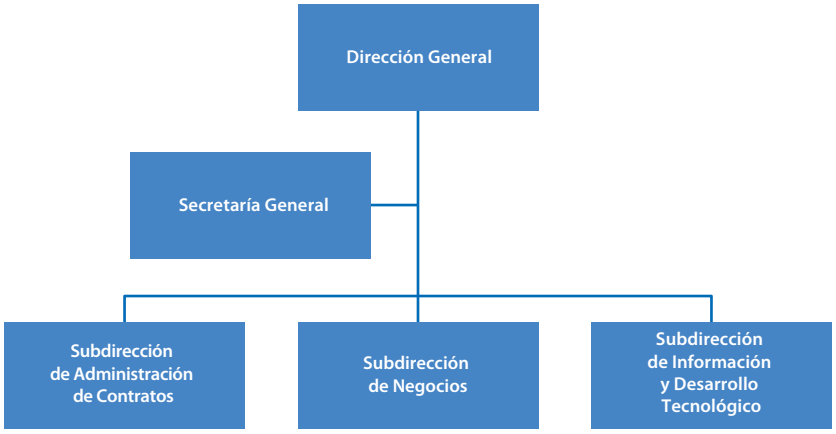
- Optimizar la organización, operación y capacidad de Colombia Compra Eficiente (reforma institucional);
- Aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías para las reformas a la contratación, a través de la plataforma electrónica de contratación (reforma funcional), y
- Lograr mejoras en la eficiencia en todos los niveles del gobierno, por medio de acuerdos marco (reforma en las prácticas de compra).

El mandato de Colombia Compra Eficiente bajo el decreto ley 4170/2011 incluye lo siguiente:

- Proponer e implementar políticas, programas, herramientas y reglas de contratación dirigidas a incrementar la eficiencia, transparencia y competitividad de las compras públicas,
- Hacer investigaciones relacionadas con la contratación, estudios de factibilidad y recolección de datos,

- Responder y resolver consultas generales sobre la aplicación de las reglas de contratación,
- Redactar circulares y directrices, y apoyar al gobierno en las negociaciones internacionales pertinentes,
- Diseñar, ejecutar y concluir acuerdos marco y otros mecanismos de agregación,
- Desarrollar y administrar el sistema electrónico de contratación, en línea con los desarrollos tecnológicos,
- Apoyar a los licitadores con el fin de aumentar su número, y ayudarles en su participación en la contratación pública,
- Difundir las reglas, procedimientos, medios técnicos y mejores prácticas,
- Dar capacitación y desarrollar capacidades (eventualmente con el apoyo de otras entidades públicas) y prestar asistencia a las entidades compradoras regionales en la aplicación de las reglas y herramientas de contratación.[9]

Figura B.4. Organigrama de la agencia de contratación Colombia Compra Eficiente



Colombia Compra Eficiente está contratando personal actualmente y se espera que tenga una plantilla de 40 personas en abril de 2013. Sus actividades son financiadas por el presupuesto nacional de conformidad con el artículo 4 del decreto ley 4170/2011, y puede recibir pagos por dictar seminarios de formación (recursos por cooperación técnica). Partiendo del Plan de Acción 2012-13 de Colombia Compra Eficiente, la siguiente sección identifica acciones tanto a corto como a largo plazo, para ayudar a mover la contratación del enfoque del estricto cumplimiento de la ley a un enfoque más comercial y orientado hacia los resultados. Esto incluye focalizarse en el uso de acuerdos marco, como una forma de aprovechar el potencial de agregar la demanda, y en el desarrollo de una plataforma electrónica para promover la estandarización de las prácticas de contratación.

Colombia Compra Eficiente podría ser estructurada para garantizar una orientación comercial

El mandato de Colombia Compra Eficiente incluye tareas tanto de política como operativas. Es administrada por un Director General y un Consejo Directivo, que definen las

prioridades y la secuenciación de las acciones. Las siguientes personas integran el Consejo Directivo (el organigrama de Colombia Compra Eficiente se muestra en la Figura B.4):

- El Director del Departamento Nacional de Planeación o un delegado, quien preside el Consejo.
- El Ministro de Hacienda o un delegado.
- El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o un delegado; el representante en este caso sería la Viceministra de Tecnologías y Sistemas de la Información en su papel como Directora Nacional de Información (CIO del Estado).
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo o un delegado.
- El Ministro de Transporte o un delegado.
- El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o un delegado.
- Un representante del Presidente de la República.[10]

Colombia Compra Eficiente ha empezado a formar su fuerza de trabajo para cubrir todas las áreas que le han sido encomendadas bajo la ley, usando un enfoque paso a paso, gradual y programado para la definición de su personal y sus actividades. Este enfoque gradual debe permitir a Colombia Compra Eficiente, desarrollar su capacidad, infraestructura y desempeño de manera realista y creíble, garantizando un flujo ágil del trabajo y de reconocimiento público sin poner en peligro la calidad de sus servicios, y sin arriesgar la pérdida de confianza pública o privada en su trabajo. Las direcciones y objetivos deben ser validadas por el Consejo Directivo y el Director General.

Colombia Compra Eficiente está contratando personal especializado en contratación para asegurarse de contar con un conocimiento interno sólido en materia de contratación, entrando en contacto con expertos y especialistas en contratación. Esto es consistente con la tendencia en los países de la OCDE según la cual se reconoce que los funcionarios de contratación pertenecen a una profesión específica (ver Recuadro B.2), con sus propias metas y ruta de carrera.

Recuadro B.2. **¿Los funcionarios de contratación son reconocidos como de una profesión específica?**

	Total países de la OCDE	
Sí	18	Australia, Canadá, Chile, Estonia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, México, Holanda, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Estados Unidos y Egipto, Marruecos y la Federación Rusa
No	11	Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Turquía y Brasil

Note: No hay datos disponibles para Dinamarca, Grecia, Corea del Sur, España y el Reino Unido.

Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2013* (a publicarse próximamente).

Contar con el personal adecuado es esencial para promover las metas estratégicas de Colombia Compra Eficiente, particularmente en cuanto al suministro de asesoría y herramientas de contratación centralizadas y en el establecimiento de acuerdos marco. El desarrollo de capacidad interna significa contratar personas con una mezcla de perfiles para constituir equipos multidisciplinarios con diferentes aptitudes (técnica, regulatoria, comercial,

de mercados y de negocio, etc.). El personal puede entonces ser asignado a diferentes unidades o equipos, de acuerdo con sus especialidades y pericias específicas. Las áreas y habilidades claves podrían incluir:

- **Habilidades en relaciones con el cliente**, para promocionar los servicios de Colombia Compra Eficiente a los usuarios finales de los acuerdos marco y a otras entidades, que podrían beneficiarse con la orientación de Colombia Compra Eficiente. Esto incluye escuchar las necesidades de las partes interesadas y desarrollar estrategias para atenderlas, así como desarrollar relaciones e interacción con ellas. La adopción temprana por las partes interesadas podría ser un elemento crucial del éxito de Colombia Compra Eficiente. Un enfoque de comercio sólido para publicitar los servicios de Colombia Compra Eficiente, sería esencial para dar a conocer su papel y convertirla en líder de la contratación.
- **Habilidades de mercado** para entender las capacidades de los proveedores de los productos y servicios, que Colombia Compra Eficiente va a incluir en sus acuerdos marco, en términos de conocer los tipos y variables de los productos o servicios ofrecidos en el mercado y quiénes son los principales proveedores. Las habilidades de mercado son básicas ya que el éxito del papel que ha de jugar Colombia Compra Eficiente depende en gran medida, de su capacidad para entender y administrar las necesidades de la demanda, y de la capacidad de la oferta. Estos funcionarios pueden incrementarse con el paso del tiempo, dependiendo de la cobertura de los acuerdos marco liderados por Colombia Compra Eficiente. Estos funcionarios servirían como de enlace entre los compradores públicos y el mercado privado, y necesitarían tener conocimiento de la realidad comercial y de las limitaciones del negocio.
- **Conocimientos y habilidades en contratación y negociación de contratos**, para dirigir los procedimientos y cerrar acuerdos marco. Esto incluiría personas con experiencia en procedimientos de contratación y en maneras de abordar y superar obstáculos, incluyendo conocimientos y experiencia en una serie de funciones de contratación, tales como divulgación de contratos y revisión de licitaciones, resolución de quejas informales de los licitadores a nivel gerencial (la resolución formal de disputas le corresponde a los tribunales), selección de proveedores y negociaciones de contratos.
- **Habilidades jurídicas** requeridas para entender los requisitos y limitaciones legales. Estas son particularmente importantes en vista del complejo marco regulatorio colombiano. Estos funcionarios prestarían asesoría interna en materia de requisitos legales, incluyendo métodos de contratación para acuerdos marco, y podrían prestar asesoría jurídica a usuarios finales de acuerdo con las necesidades.
- **Habilidades financieras y contables**. En particular, en relación con los acuerdos marco, harían seguimiento a los aspectos financieros de los procedimientos y de la evaluación, junto con las otras unidades (mercado y jurídica), y a las licitaciones y adjudicaciones de contratos.
- **Habilidades en tecnologías de la información (TI)**, para gestionar todos los requerimientos de TI de la contratación, incluyendo todos los usos y funciones de la plataforma electrónica. Las personas del área financiera y de TI también podrían ser las encargadas de registrar los contratos en el sistema de TI de presupuestos, el Sistema Integrado de Información Financiera-"SIIF", sustentando así el presupuesto, y registrando también los pagos contractuales en el SIIF durante la ejecución del contrato. Igualmente, de manera gradual y con base en los acuerdos marco cerrados y ejecutados, ellos podrían empezar a preparar precios promedio por tipo de producto o servicio.

Las anteriores funciones son consistentes con los organigramas de los órganos encargados de establecer los acuerdos marco, como se muestra en el Recuadro B.3. La asignación de dichas funciones dentro de las unidades de Colombia Compra Eficiente se podría hacer agrupando equipos, por ejemplo, relaciones con el cliente y mercado podrían ir bajo la "subdirección de negocios" de Colombia Compra Eficiente.

Recuadro B.3. **Organigrama de los órganos a cargo de establecer los acuerdos marco**

Los organigramas de 7 órganos encargados de establecer acuerdos marco contienen las siguientes funciones principales (en Dinamarca, Francia, Hungría, Suecia, el Reino Unido, Finlandia e Italia):

- Gerencia General
- Gerencia de producto / categoría
- Gerencia de clientes / mercado
- Contratación / contratos
- Desarrollo de sistemas electrónicos / TI
- Gerencia de servicios legales
- Finanzas y contabilidad

Fuente: OCDE (2011), *Centralised Purchasing Systems in the European Union*, SIGMA Papers, No. 47, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en.

Es posible iniciar el proceso de contratación de personal focalizándose solamente en algunas de las funciones claves, tales como habilidades en relaciones con el cliente y mercados, y luego aumentar la contratación tan pronto como se consolide la experiencia en funciones claves. Este fue el procedimiento seguido por la agencia de contratación italiana, Consip SpA (ver Recuadro B.4).

Recuadro B.4. **Establecimiento de Consip, él órgano de contratación de Italia**

- Consip SpA es la agencia de contratación pública italiana. Fue establecida en 1998 bajo el Ministerio de Economía y Hacienda y opera exclusivamente en nombre del Estado, para apoyar las actividades de la administración pública. En su primera etapa de operación comenzó con un director y personal con dos orientaciones y habilidades principales:
  - Conocimiento de las categorías del mercado (industrias y productos) que cubrirían los acuerdos marco que gestionaría Consip. La contratación de personal se concentró por lo tanto en la consecución y empleo de personas de las industrias pertinentes del sector privado, y
  - Habilidades en relaciones con el cliente, para mercadear los servicios de Consip a las entidades compradoras.
- Igualmente, se crearon dos o tres niveles con fuertes habilidades en contratación desde el principio, pero gran parte del apoyo jurídico se contrató externamente. La parte del trabajo que no podía ser cubierta internamente se contrató inicialmente con expertos técnicos externos. Al inicio de sus operaciones, Consip SpA organizó visitas diarias a todos los ministerios para conocer el mercado y a las personas que iban a usar sus acuerdos marco. Esta estrategia le permitió a Consip SpA desarrollar capacidades y pericia internas gradualmente, sin asignar un gran presupuesto antes de poner en marcha sus operaciones.

Fuente: Entrevista con Par Revisor de Consip SpA.

Una adecuada organización y plantilla de personal de las unidades, podría evitar depender excesivamente de contratistas externos, haciendo que se recurra a ellos de manera residual, es decir, en momentos de gran carga de trabajo o puntualmente cuando se necesita conocimiento de expertos en áreas específicas. Mantener las actividades internamente podría permitir un mejor control de los costes y una formulación más consistente de las necesidades y opciones. Se puede continuar con el proceso secuenciado en este frente. Por lo tanto, las investigaciones y análisis de mercados en productos, con los cuales Colombia Compra Eficiente no está familiarizada, pueden inicialmente contratarse externamente. Posteriormente, con el paso del tiempo, a medida que Colombia Compra Eficiente desarrolle sus capacidades y/o contrate expertos en las áreas pertinentes, podrá desarrollar internamente más tareas y contratar externamente solo las actividades para las cuales carece de capacidad interna (por ejemplo, en casos de proyectos excepcionales o inusuales) y donde la contratación externa puede aportar valor añadido, como lo ha hecho la ANCP en Portugal (ver Recuadro B.5). Con el paso del tiempo, la capacidad interna y la cantidad de personal y de contratistas externos, podría alcanzar un equilibrio en función de las necesidades y el presupuesto de Colombia Compra Eficiente para *a)* contratación de personal y *b)* contratación externa.

Los países de la OCDE están invirtiendo en fortalecer las capacidades de sus funcionarios de contratación, para poder gestionar internamente los procedimientos de contratación y seguir los desarrollos de los mercados, como se muestra en el Recuadro B.5.

Recuadro B.5. **Inversión en el desarrollo de capacidad interna: Irlanda y Portugal**

- En Irlanda, el Servicio Nacional de Contratación (*National Procurement Service*-NPS) fue establecido en 2009 para obtener la mejor eficiencia en la contratación de suministros y servicios. Adopta un enfoque estratégico de la contratación pública, en particular a través de agregar las compras de los departamentos y agencias del gobierno y del sector estatal no comercial, para reducir los precios pagados por bienes y servicios. Con base en análisis de mercados, el NPS ha identificado las principales 50 categorías de gastos de contratación que pueden ser objeto de intervención. Esto puede generar una agregación de la demanda para apalancar el poder de compra del sector público, nombrar / apoyar organizaciones líderes de contratación para determinadas categorías (tales como productos farmacéuticos, servicios de alimentación, seguridad) y facilitar la colaboración entre compradores públicos. En 2012, el NPS tenía 40 marcos nacionales creados para requerimientos de alto gasto por un valor total de más de 400 millones de euros. El NPS es regido por una junta de altos directivos de contratación presidida por un Ministro de Estado, con responsabilidades en la reforma del sector público. Un panel asesor de tres expertos en contratación (dos del sector privado) se estableció para garantizar el acceso a prácticas de vanguardia en contratación y desarrollo de mercados. Como resultado de ello, se han logrado ahorros en todas las áreas de concentración del Servicio Nacional de Contratación a través de una combinación de reducciones de precios, eficiencias administrativas y administración de la demanda.
- En Portugal, la Agencia Nacional de Compras Públicas (*Agência Nacional de Compras Públicas*), "**ANCP",** establecida en 2007, hace estudios de investigación de mercados y contrata externamente según sea necesario, especialmente para contratos en los que carece de capacidad interna, por ejemplo para proyectos con características técnicas especializadas, y para contratos en los cuales el coste de los estudios de investigación de mercados, comparado con el valor del acuerdo marco amerita la contratación externa. Por ejemplo, contrataron externamente el estudio de investigación de mercados para el primer acuerdo marco dictado en 2009 para suministros de TI y software. Con el paso del tiempo, la ANCP ha desarrollado una considerable experiencia en contratación y mercados, y depende en gran medida de su capacidad interna. La ANCP se fusionó con la Entidad de Servicios Compartidos de la Administración Pública (*Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública*), "**ESPAP**", en septiembre de 2012.

Fuente: OCDE (2012a), *Report to the Council on the implementation of the Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf.

Recuadro B.6. **El marco de competencias de contratación de Escocia**

- El marco de competencias de contratación del gobierno escocés identifica las habilidades y niveles de competencias requeridos de todo el personal involucrado en el proceso de contratación, focalizándose en las personas y las habilidades. No todos los niveles de personal tienen que abarcar todas las competencias. Dichas competencias tienen que ser asumidas incrementalmente, a medida que aumenta el nivel jerárquico del personal. El marco pretende complementar, no remplazar, las herramientas de desarrollo personal existentes en las diferentes organizaciones y agencias.
- El marco identifica trece competencias claves:
  - *Proceso de contratación*: tiene el conocimiento suficiente de los métodos de consecución de recursos y de licitación para desempeñar los deberes asociados con su función.
  - *Negociación*: tiene la capacidad para negociar dentro del alcance de su función.
  - *Desarrollo de estrategias y análisis de mercados*: tiene las habilidades de desarrollo de estrategias y análisis de mercados necesarias para desempeñar las obligaciones asociadas con sus funciones.
  - *Financieras*: tiene los conocimientos y el entendimiento financiero necesarios para desempeñar los deberes asociados con sus funciones. Entre los elementos se incluyen la evaluación de la situación financiera de los proveedores, el coste total y los marcos de cumplimiento existentes para las finanzas y la contratación del sector público.
  - *Legal:* tiene el entendimiento suficiente del marco jurídico relacionado específicamente con la contratación para desempeñar las obligaciones asociadas con sus funciones.
  - *Concentración en resultados*: es consciente de cómo contribuyen los objetivos personales y del equipo al éxito de la organización y demuestra continuamente su compromiso para lograrlos.
  - *Capacidades en sistemas*: tiene el conocimiento y el entendimiento de los sistemas y procesos utilizados en la contratación de bienes y servicios. Las competencias sobre sistemas específicos pueden ser localizadas en sistemas específicos.
  - *Inventarios, logística y cadena de suministro*: tiene el conocimiento y el entendimiento de soluciones de gestión de materiales para desempeñar los deberes asociados con el papel. Entre los elementos se incluyen inventarios, logística, administración de bodegas, etc., específicamente para organizaciones que manejan inventarios. El conocimiento y el entendimiento de técnicas de gestión de cadenas de suministro, no se limitan a las organizaciones que gestionan inventarios.
  - *Conciencia organizacional*: entiende claramente los roles y responsabilidades, cómo debe organizarse la contratación, y dónde debe estar ubicada dentro de la organización.
  - *Auto gestión*: responde rápida y flexiblemente cuando se requiere, apoyando a otros, y al mismo tiempo procurando mejorar la aplicación de habilidades en línea con los requerimientos organizacionales.
  - *Liderazgo*: contribuye al logro de las metas del equipo dando apoyo, estímulo y dirección claros cuando corresponde.
  - *Comunicación*: comparte abiertamente la información relevante y se comunica de una manera efectiva y oportuna usando diversos medios.
  - *Gestión de relaciones*: identifica diferentes tipos de clientes y partes interesadas, y formula estrategias para la gestión de las relaciones.

Fuente: Gobierno de Escocia (n.d.), *People and skills: procurement capability*, www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement/Capability/; OCDE, *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security and Services for Government Workers* (ISSSTE), (a ser publicado próximamente).

Una organización y plantilla de personal exitosa, implica la contratación de personas experimentadas con experiencia en contratación en el sector privado, al igual que expertos del sector público de todo el país. Colombia Compra Eficiente ya se está moviendo en esta dirección. Igualmente, es importante desarrollar las habilidades de contratación de Colombia Compra Eficiente. Ya están recibiendo capacitación para el desarrollo de habilidades técnicas, y para la capacidad de cumplimiento de las reglas y procedimientos aplicables, sin perder de vista los objetivos de las actividades de compra. Dicho personal de contratación capacitado dentro de Colombia Compra Eficiente, posteriormente puede capacitar a funcionarios de contratación del gobierno central y de los gobiernos regionales y entidades de compras públicas. Los cursos de capacitación para funcionarios de contratación ya fueron diseñados y se iniciarán en 2013. Por lo tanto, el beneficio de capacitar sus propios funcionaros es doble: el personal de Colombia Compra Eficiente se vuelve más experto y podrá difundir dicha pericia y experiencia.

Además de una sólida contratación y capacitación, podría ser útil implementar:

- Requisitos de competencias, aclarando las cualificaciones específicas —conocimientos, habilidades y comportamiento— necesarias para determinados cargos;
- Requisitos de desempeño individual para los empleados en determinados cargos, incluyendo objetivos por unidad y de la agencia, evaluando al empleado en función de estos requisitos a intervalos regulares (por ejemplo, semestral o anualmente), y
- Rutas de carrera en contratación.

Por ejemplo, el gobierno escocés introdujo un marco que identifica el nivel de habilidad y competencia requerido a todo el personal involucrado en el proceso de contratación, ayudando a las personas a adueñarse de su propio desarrollo a través de la evaluación de habilidades, identificación de necesidades de capacitación y desarrollo, y planeación de carrera. El marco tiene 13 competencias que referencian las habilidades técnicas necesarias en diferentes niveles para dirigir la contratación (Recuadro B.6).

Una campaña de divulgación sobre el papel y los beneficios de Colombia Compra Eficiente

El éxito de Colombia Compra Eficiente probablemente dependa del grado en el que se pueda desarrollar y mantener la confianza y fiabilidad en sus relaciones con las principales partes interesadas, es decir los usuarios finales de los acuerdos marco, otros órganos del gobierno como los órganos anticorrupción, de competencia y de auditoría, y proveedores del sector privado. Por lo tanto, tanto el sector público como el privado deben familiarizarse con el papel de Colombia Compra Eficiente como una plataforma de pericia, experiencia y asesoría en materia de contratación. En el caso de los acuerdos marco, las entidades compradoras y los proveedores necesitan saber, que con la ayuda de Colombia Compra Eficiente tienen acceso a acuerdos marco atractivos. En el caso de los compradores, esto significa acuerdos capaces de proveer servicio o productos de calidad a precios competitivos, con procedimientos simples y claros de pedido. En el caso de los proveedores, esto significaría acuerdos adjudicados de manera justa, que ofrecen oportunidades de negocio.

Emprender una campaña de divulgación podría ayudar a establecer relaciones comerciales con los usuarios finales de los acuerdos marco y con los proveedores, y a familiarizarlos con el papel de Colombia Compra Eficiente y con los acuerdos marco que haya dictado, de manera que los compradores quieran usarlos y los proveedores deseen participar en los procedimientos de contratación de Colombia Compra Eficiente. En la práctica, en lo que respecta a los compradores, cada unidad de Colombia Compra Eficiente podría estar en

contacto con la unidad pertinente de los usuarios finales (negocios, jurídica, contable), dejando la gestión de la coordinación a la subdirección de negocios de Colombia Compra Eficiente. Es importante alcanzar una comunicación adecuada con los usuarios finales, ya que estos deben recibir información coordinada / alineada de Colombia Compra Eficiente. También es importante asegurarse que el mercado, tanto en el lado de la demanda (pública) como de la oferta (privada), esté involucrado en la valoración de las necesidades, es decir en estudios de factibilidad y en la consecución de recursos para suplir las necesidades.

En el desarrollo de los procedimientos para dictar acuerdos marco, es importante involucrar a los compradores en todo el ciclo de contratación, desde el momento en el que se establecen las especificaciones para las necesidades de compra, hasta la definición de los criterios de adjudicación de los acuerdos marco y de las condiciones para la adjudicación de contratos individuales (por pedidos) bajo los marcos. Esto es esencial para garantizar que las necesidades y las opciones de los compradores estén reflejadas, y que por lo tanto los compradores desearán usar los acuerdos marco.

Una campaña de divulgación debe resaltar los factores de éxito. En este contexto, una campaña puede destacar la experiencia ya existente en Colombia con respecto al éxito de los acuerdos marco: por ejemplo, las compras centralizadas del Ministerio de Defensa de Colombia han mostrado, que en el caso de grandes compras de productos básicos tales como vestuario y calzado, se pueden lograr mejores precios. Un ejemplo de una campaña de divulgación dinámica es la seguida por la ANCP en Portugal (ver Recuadro B.7).

Recuadro B.7. **Lanzamiento de una campaña de divulgación en Portugal**

- La Agencia Nacional de Compras Públicas (ANCP) de Portugal lanzó una campaña de divulgación cuando fue establecida en 2007, que constó de:
  - Una presentación itinerante, con reuniones en todas las grandes ciudades portuguesas, para servidores públicos y licitadores, y abiertas a todos los interesados. Se buscaron y usaron contactos a través de universidades, cámaras técnicas y cámaras de comercio.
  - Sesiones de información directa para compradores, en particulares compradores grandes o estratégicos.
  - Una gran conferencia pública y evento de lanzamiento ampliamente publicitados, con participación política, en dos partes: la parte 1 con la participación de líderes políticos nacionales y la parte 2 con organizaciones internacionales y autoridades internacionales similares.
- La ANCP es ahora una autoridad ampliamente conocida que establece acuerdos marco y provee asesoría en contratación, y su papel es reconocido en todo el país. La ANCP se fusionó con la ESPAP en septiembre de 2012, y ahora la ESPAP está a cargo de las actividades de contratación pública del gobierno portugués.

Fuente: Entrevista con el par revisor de la ESPAP.

Creación de un servicio de ayuda en Colombia Compra Eficiente

En vista del papel actual de Colombia Compra Eficiente en la adjudicación de acuerdos marco y en el desarrollo de la plataforma electrónica de contratación, así como de su mandato bajo el decreto ley 4170/2011 de proveer el desarrollo de capacidades, podría establecer un servicio de ayuda o asesoramiento para orientar a las entidades compradoras en estos dos temas, y responder a preguntas sobre la aplicación de las reglas y métodos de contratación. El servicio de ayuda podría ampliarse a otros asuntos de contratación a medida que se avanza.

Colombia Compra Eficiente podría presidir una red de profesionales en contratación

Colombia Compra Eficiente es la plataforma de políticas de contratación y conocimientos prácticos. Como tal, podría crear y presidir una red de profesionales en contratación, tanto del sector público como del privado, de manera que las experiencias y lecciones aprendidas puedan ser intercambiadas. La red también podría ser un instrumento para coordinar y promover prácticas de contratación a través del intercambio de opiniones sobre mejores prácticas. La primera fase de dicha red podría iniciarse con participación del sector público únicamente, para evaluar la participación y las áreas de interés, La participación de funcionarios de contratación de las autoridades subcentrales podría ser particularmente importante, dado que las regiones tienen necesidades, procesos y limitaciones que difieren de las entidades compradoras centrales, y sus opiniones son necesarias para configurar las políticas de carácter nacional. Una vez estructurada, se puede buscar la participación del sector privado para asegurarse de que ambos lados sean escuchados, y que los procedimientos y políticas reflejan las necesidades, requerimientos y limitaciones de todas las partes.

A futuro, la red podría servir como plataforma de consulta para compartir información sobre el desarrollo, enmienda o introducción de políticas nacionales de contratación, sobre cambios en los procedimientos de contratación al igual que sobre el logro de los objetivos de contratación, por ejemplo con respecto a iniciativas de eficiencia, apoyo a las PyMES, u otros temas. Además, dicha red podría ser administrada de manera tal que sus miembros se reúnan a intervalos regulares. Sin embargo, dado que la participación de funcionarios de contratación de ciertas autoridades regionales puede generar dificultades logísticas, podría ser útil crear una página web o un blog donde se puedan publicar preguntas y respuestas relacionadas con la contratación, y donde se puedan intercambiar ideas y realizar seminarios basados en la web. PIANOo en Holanda es un ejemplo de cómo se puede establecer una red de profesionales y una plataforma en línea, para compartir las experiencias y lecciones aprendidas en materia de procedimientos de contratación (Recuadro B.8).

Recuadro B.8. **PIANOo: Una comunidad de prácticas en Holanda**

- El Centro de Pericia en Contratación Pública (PIANOo) fue creado en 2005 por el Ministerio de Asuntos Económicos de Holanda, como una red de conocimientos para aumentar el profesionalismo de la contratación pública en Holanda. Este centro ayuda a facilitar la administración y democratización de los conocimientos en ese campo, cruzando las fronteras entre prácticas, ciencia, ley y política, entre países, y entre gobiernos y mercados. Su pericia y experiencia se construye a través de una gran red de alrededor de 3,500 funcionarios de contratación pública y autoridades de contratación.
- El primer paso que se dio fue la introducción del servicio de ayuda de PIANOo (www.pianoo-desk.nl), una plataforma de discusión donde los profesionales de contratación del sector público y las autoridades de contratación pueden intercambiar experiencias, hacer preguntas, participar en discusiones, compartir archivos, colaborar en documentos y planear proyectos. En vista de la naturaleza informal de esa comunidad y del alto volumen y diversidad de la información intercambiada, los miembros le pidieron a PIANOo que resumiera las discusiones, sacara conclusiones e interviniese cuando las respuestas no estén alineadas con la ley.
- El papel de PIANOo fue ampliado en 2008 cuando se decidió convertirlo en un centro de pericia y experiencia, que hace enunciados acreditados sobre el tema. Se fundaron dos grupos de expertos presididos por profesores universitarios: uno está involucrado en los asuntos jurídicos que rodean la contratación pública, mientras el otro cubre los aspectos económicos de la profesión. Los temas que no son resueltos satisfactoriamente en el servicio de ayuda de

Recuadro B.8. **PIANOo: Una comunidad de prácticas en Holanda** *(continuación)*

PIANOo, son transferidos a uno de los grupos de expertos para que produzcan un documento de posición. Los temas claves tratados en PIANOo en 2013 incluyen conocimiento de mercados, la posición de la contratación en la organización, contratación centrada en la innovación, contratación innovadora y contratación sostenible.

- PIANOo extiende su alcance más allá de los profesionales de la contratación. Se invita a los decisores de políticas a convertirse en miembros de la comunidad y se celebran reuniones periódicas para discutir temas relacionados con las políticas. También se estimula la interacción con el mercado, para promover la integración de cadenas de suministro y del conocimiento de los mercados. Por ejemplo, las empresas comerciales son invitadas a hacer comentarios sobre los modelos de ofertas y otros documentos contractuales disponibles a través de una biblioteca digital interactiva. PIANOo también organiza reuniones conjuntas con la industria, en las que se reúnen operadores económicos y autoridades de contratación del sector público, para discutir temas de licitaciones y formas de mejorar las estrategias de licitación.
- Además del servicio de ayuda de PIANOo, una amplia gama de productos y servicios están disponibles ahora en PIANOo, incluyendo:
  - un sitio web principal (www.pianoo.nl), dirigido a organizaciones tanto del sector público como del sector privado, donde están disponibles diverso material relacionados con la contratación pública, herramientas útiles y documentos modelo, incluyendo la publicación semanal de resúmenes, jurisprudencia relacionada con contratación, y recientes sentencias judiciales;
  - Una sección de Preguntas y Respuestas donde los profesionales en contratación pública y licitaciones pueden encontrar respuestas a preguntas más complejas.
  - Publicaciones (por ejemplo, guías y folletos prácticos) sobre diversos temas, que ofrecen una mezcla de conocimientos prácticos y fundamentos científicos. El grupo de expertos de PIANOo en la Ley de Licitaciones también dicta criterios de interpretación sobre temas legales complejos, referente a prácticas de contratación, dando asesoría y recomendaciones; y
  - Eventos, tales como una conferencia anual, reuniones regionales celebradas en diferentes lugares por toda Holanda, almuerzos de trabajo mensuales de PIANOo y reuniones conjuntas con la industria.
- Con el éxito de PIANOo en Holanda, se decidió crear una plataforma similar a escala europea. Junto con Consip de Italia, PIANOo es responsable del Laboratorio de Aprendizaje sobre Contratación Pública de la UE.

Fuente: www.pianoo.nl; y Tazelaar, K. (2010), *Pianoo, a Knowledge Network for Public Procurement*, Presentación en la 4ª Conferencia Internacional sobre Contratación Pública, Seúl, www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf/.

Capacitación para funcionarios de contratación del nivel central y subnacional

Colombia Compra Eficiente ha iniciado cursos de capacitación para entidades compradoras, tanto del gobierno central como de gobiernos subnacionales para desarrollar sus capacidades. Como primer paso, y a la vista de las competencias asumidas actualmente por Colombia Compra Eficiente en la adjudicación de acuerdos marco y en el desarrollo de la plataforma electrónica de contratación, estos dos temas podrían ser objeto de formación o capacitación. Por lo tanto, la capacitación podría extenderse a otros temas de contratación. Adicionalmente, se podría hacer extensiva esta capacitación a proveedores. La experiencia en países de la OCDE, por ejemplo en Italia, demuestra los beneficios de capacitar a los proveedores (ver Recuadro B.9).

Los resultados de los seminarios y talleres de capacitación, así como los temas identificados a través de la red de funcionarios públicos y del servicio de ayuda, podrían servir como base para que Colombia Compra Eficiente elaborase manuales y listas de verificación de acciones (guías paso a paso y diagramas de flujo) para ser usados por las autoridades públicas en sus procesos de contratación, para ayudarles a cumplir con los requisitos legales y de política, y para mantenerlas al tanto de los riesgos y dificultades en la contratación. Se podría preparar información similar para los licitadores, centrándose en los requisitos y riesgos que les conciernen.

Recuadro B.9. **Contratación electrónica (E-Procurement) para empresas locales y PyMES en Italia**

- Italia ha fortalecido su cooperación con los proveedores, mediante la creación de Servicios de Capacitación para Proveedores (STD por sus siglas en inglés) ("*Sportelli in Rete*" en italiano) dentro de las oficinas de las asociaciones de proveedores. Los STD ofrecen capacitación y asistencia a las empresas locales y en particular a las PyMES, en el uso de herramientas de contratación electrónica. El proyecto consta de una red en todo el país de servicios de capacitación, donde expertos de Consip capacitan a la fuerza laboral de las asociaciones, que posteriormente capacitarán a las PyMES locales en el uso de herramientas de contratación electrónica.
- El proyecto aborda el punto 5 de la Ley Europea de la Pequeña Empresa (*European Small Business Act*-SBA): "Adaptar herramientas de las políticas públicas o sistemas de contratación electrónica a las necesidades de las PyMES: facilitar la participación de las PyMES en la contratación pública y el mejor uso de las posibilidades de Ayuda del Estado para PyMES", y también ha sido designado como una mejor práctica en el nivel nacional, en el "Código Europeo de Mejores Prácticas que facilitan el acceso de las PyMES a contratos de contratación pública".
- Este proyecto es exitoso y ha sido bien recibido por las PyMES.

Fuente: Información suministrada por el par revisor italiano.

Cooperación institucional con órganos de vigilancia anticorrupción

Las autoridades competentes para la toma de decisiones contra la corrupción en Colombia, incluyen la Secretaría de Transparencia, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC, la autoridad de competencia). Los funcionarios públicos tienen la obligación de informar a las autoridades competentes, de aquellos casos que supongan corrupción y/o colusión. Falta un mecanismo bien definido y una estrecha colaboración entre los funcionarios competentes en materia de contratación y las autoridades anticorrupción, para garantizar un flujo constante de información. Actualmente, se están realizando progresos y se han llevado a cabo varias iniciativas para fomentar la comunicación.

Colombia Compra Eficiente podría prestar asistencia facilitando la colaboración entre los funcionarios encargados de la contratación y las autoridades anticorrupción y colusión, mediante el intercambio de información con dichas entidades y garantizando que dichas entidades se intercambian información. Una interacción y colaboración más organizada entre dichas autoridades, permitiría identificar riesgos de corrupción en todo el proceso de contratación y mejorar, en particular, la prevención de irregularidades. El Procurador General juega un papel preventivo en el control y la resolución de casos de corrupción, y además tiene competencia para imponer sanciones. Actualmente está llevando a cabo este papel

preventivo y habiendo designado a 7 personas para ejecutar dicha función. De forma análoga, la Superintendencia de Industria y Comercio creó un grupo interdisciplinario en abril de 2012, especializado en prácticas de colusión para mejorar el control y seguimiento de la contratación pública. También creó, dentro de su grupo de prácticas de carteles, un grupo especializado (de aproximadamente 8 personas) dedicadas a investigar la gestión fraudulenta de licitaciones. Este grupo tiene la función tanto de velar por el cumplimiento de la legalidad, como de fomentar la cultura de prácticas competitivas en la contratación, es decir, gestiona casos específicos y da consejos y recomendaciones a los funcionarios que asumen competencias en materia de contratación. Actualmente, este grupo está elaborando un estudio sobre prácticas anticompetitivas y gestión fraudulenta de licitaciones. Si Colombia Compra Eficiente, en su papel de nueva y dinámica entidad de contratación, establece un canal de comunicación con y entre dichas autoridades, y en particular a través de sus equipos de prevención, todo ello podría alimentar el desarrollo de prácticas para la gestión de riesgos de corrupción en todo el gobierno.

Puesta en marcha de la contratación electrónica (E-procurement)

En Colombia hay varios sistemas de contratación electrónica, la inscripción en el Registro Único de Proponentes, "**RUP**", y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, "**SECOP"**, ambos creados como resultado de la implementación de la ley 1150/2007. Dichos sistemas de contratación electrónica han demostrado ser efectivos para mejorar el acceso de los proveedores o licitadores potenciales a la contratación pública. Sin embargo, tienen limitaciones funcionales y de fiabilidad, y no están interconectados.

El RUP es un registro en el cual los proveedores o empresas que deseen participar en procesos de contratación pública deben registrar sus datos profesionales (incluyendo sanciones impuestas por la ejecución de contratos públicos) y del cual deben recibir un certificado de RUP, que posteriormente presentan como parte de los requisitos formales de cada licitación. La inscripción en el RUP consta de la tramitación de formularios impresos y de documentación sobre su régimen jurídico, su situación financiera y su experiencia profesional, a la cámara de comercio más cercana a su domicilio principal. La cámara de comercio verifica la información y expide el certificado del RUP, que posteriormente puede ser consultado en línea. En los procedimientos de contratación, el certificado del RUP actúa por lo tanto como una revisión preliminar de los licitadores potenciales o proveedores, y como tal es beneficioso. Sin embargo, no es obligatorio para todos los procedimientos. Igualmente, si bien los proveedores deben renovar anualmente su registro en el RUP, no siempre se actualiza su información; no siendo por tanto el certificado del RUP una fuente fiable de información. El nuevo borrador de decreto elaborado por Colombia Compra Eficiente a ser adoptado en 2013, incluye reglas sobre el RUP que pretenden garantizar, que la información del RUP sea detallada y actualizada regularmente. Los proveedores tienen un el plazo de un año para renovar su inscripción en el RUP, o de lo contrario su certificado deja de tener validez. Asimismo, las cámaras de comercio tienen la obligación de verificar y certificar la información del RUP, de manera que la información suministrada por los proveedores es revisada.

El SECOP es una plataforma para la notificación de contratos; también incluye información sobre las adjudicaciones. Como tal, proporciona información disponible sobre contratación, facilitando a los licitantes y a las autoridades la búsqueda de información sobre licitaciones de contratos públicos. Sin embargo, en la práctica la información disponible en el SECOP contiene omisiones o errores. No existe interfaz o interconexión entre el SECOP y otras plataformas, bases de datos y herramientas de contratación usadas por compradores públicos, ni con el certificado en línea del RUP; tampoco existe interfaz con el SIIF sobre información de presupuestos y pagos de contratos. Igualmente, el SECOP no permite las licitaciones en

línea o la recopilación de datos sobre las distintas fases del procedimiento de contratación, así como de la anulación de los procedimientos de contratación, adjudicación, ejecución y pagos de contratos, o resolución de los mismos. La responsabilidad por el SECOP fue transferida a Colombia Compra Eficiente a comienzos de 2013 y se puede acceder al mismo a través del nuevo sitio web de Colombia Compra Eficiente, www.colombiacompra.gov.co. Actualmente, Colombia Compra Eficiente está en proceso de desarrollar una nueva plataforma electrónica y está elaborando las especificaciones necesarias para licitar su desarrollo.

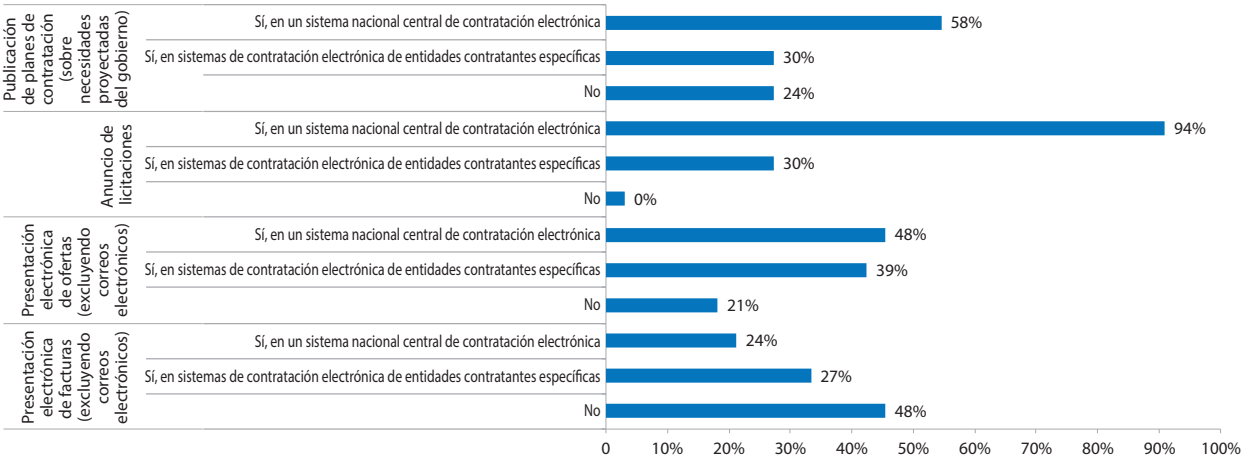
Las herramientas de contratación electrónica pueden simplificar enormemente los procedimientos de contratación, e incrementar su eficiencia y transparencia, mediante el aumento de la visibilidad del sistema. Colombia ya se está moviendo en esta dirección y está en una etapa avanzada en la especificación y obtención de una plataforma electrónica, que permitirá realizar procedimientos de contratación electrónica.

La plataforma electrónica: licitaciones en línea e interfaz con otras herramientas electrónicas

Parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 se centra en el uso de tecnologías de la información y de medios electrónicos de comunicación para el desarrollo económico y social del país. Igualmente, el Plan de Acción 2012-13 de Colombia Compra Eficiente prevé que la nueva plataforma electrónica permitirá las licitaciones electrónicas. Las funcionalidades de las plataformas involucradas en las licitaciones electrónicas incluyen:

- La disponibilidad electrónica de los documentos de contratación (especificaciones, términos y condiciones, formularios de contratos, etc.)
- Comunicación electrónica en todas las etapas del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación.
- Transmisión de las licitaciones / ofertas (presentación electrónica).

Figura B.5. **Funcionalidades provistas por sistemas de contratación electrónica (e-procurement)**
Funcionalidades provistas por los sistemas de contratación electrónica (por ejemplo, portal, sitio web) para promover la competencia e incrementar la eficiencia en la contratación en el nivel del gobierno central



Fuente: OCDE, *Government at a Glance 2013* (a ser publicado próximamente).

La experiencia en países de la OCDE muestra que los anuncios electrónicos de licitaciones y las licitaciones electrónicas son parte de las funcionalidades ofrecidas por las plataformas electrónicas de contratación.

La nueva plataforma electrónica podría hacer interfaz con otros sistemas electrónicos involucrados en procesos de contratación, en primera instancia con el SIIF, y luego con las plataformas electrónicas usadas por los compradores públicos, de manera que puedan cargar y descargar información. En particular, en lo que respecta al RUP, podría convertirse gradualmente en un sistema electrónico e integrarse a la nueva plataforma electrónica, existiendo así una fuente de información única, y fácilmente accesible referente a las características profesionales y a la situación de los proveedores. Esto sería valioso para incrementar la eficiencia, así como para reducir errores y hacer que los datos sean más fáciles de analizar. Se han establecido exitosamente sistemas integrados de contratación electrónica en países de la OCDE (ver Recuadro B.10).

Recuadro B.10. **Contratación electrónica (e-procurement) integrada: Corea del Sur y Chile**

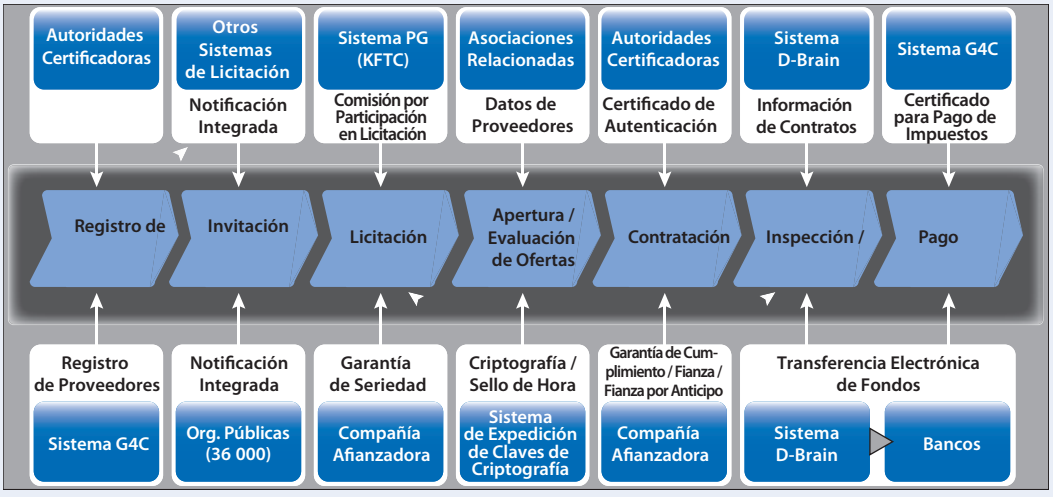
- El modelo de contratación electrónica de Corea del Sur está organizado en torno al Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea del Sur (*Korea On-line e-Procurement System*-KONEPS). El KONEPS es un mercado electrónico donde las organizaciones públicas y las empresas proveedoras realizan transacciones. El KONEPS actúa como ventanilla única de contratación, para que las empresas privadas hagan transacciones con organizaciones públicas. En KONEPS se puede acceder a toda la información sobre las licitaciones, y se necesita un único registro en dicho portal para participar en todas las licitaciones. Además, todos los procedimientos de contratación, incluyendo la presentación de ofertas, la contratación, la certificación de entregas, el pago y demás trámites se procesan electrónicamente a través de KONEPS, y los documentos relacionados se intercambian en línea. En particular, KONEPS se interconexiona con alrededor de 140 sistemas externos para compartir toda la información necesaria, y ofrece un servicio de una sola parada, incluyendo banca por internet. El KONEPS representa un modelo de contratación electrónica totalmente integrado, que permitió 288,533 licitaciones electrónicas en 2011 y con un nivel de satisfacción por parte de los usuarios alto (84.3% en 2011, aumentando constantemente). El Servicio de Contratación Pública de Corea del Sur lanzó un servicio de licitación a través de teléfonos inteligentes en 2011, que les permite a los licitantes buscar información sobre las licitaciones en KONEPS y participar en licitaciones a través de una ficha (*token*) y aplicación de seguridad recientemente desarrollada para teléfonos inteligentes.
- La contratación electrónica chilena, construida en torno al portal web www.chilecompra.cl, ha permitido conseguir un alto grado de integración de los diversos sistemas o aplicaciones, que rigen las diferentes fases del ciclo de contratación. Uno de los principales logros de dicho sistema integrado es el alto nivel de transparencia a todas las partes interesadas, principalmente a través de la generación de datos exactos sobre los contratos públicos. Entre otras cosas, esto ha generado gran número de investigaciones oficiales sobre adjudicaciones de contratos públicos, fortaleciendo por lo tanto el nivel de integridad global del sistema chileno.
- Las metas de los dos sistemas de contratación electrónica, incluyendo la facilidad de uso y la satisfacción y transparencia para los usuarios, se lograron y se han mantenido exitosamente.

Fuentes: OCDE (2012a), *Report to the Council on the implementation of the Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf; y OCDE (2013a), *Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico: Towards Procurement Excellence in the Federal Electricity Commission (CFE)*, OECD Publishing, París.

Introducción de la administración electrónica de contratos y de características de inteligencia de negocios

Se podría mejorar la plataforma electrónica para permitir la administración electrónica de contractos, incluyendo comunicaciones, facturación y pagos durante la ejecución y hasta la resolución del contrato. La administración electrónica de contratos es útil para el control y el seguimiento de la ejecución de los contratos, permitiendo una búsqueda rápida y segura de los pagos, así como de las modificaciones contractuales, demoras en la ejecución, y plazos de los pagos y cuantías de los mismos. Por lo tanto es una herramienta para evaluar el cumplimiento del contrato, tanto del comprador como del proveedor. Dado que la administración electrónica de contratos es una función avanzada, puede ser introducida gradualmente. De manera que compradores y proveedores se vayan familiarizando gradualmente con el uso de dicha plataforma electrónica y tengan tiempo para adquirir las habilidades y el personal cualificado necesario. Un ejemplo de una plataforma avanzada de contratación electrónica es KONEPS en Corea del Sur, que abarca todos los procesos de contratación, desde la inscripción de los proveedores hasta la licitación, la adjudicación y el pago, ofreciendo un servicio de una sola parada (ver Recuadro B.11).

Recuadro B.11. **KONEPS**



Fuente: Chang, K.-S. (2012), *Innovating Public Procurement through KONEPS*, Servicio de Contratación Pública de Corea del Sur, Presentación en el evento "ISSSTE: Desarollo de una Estrategia Organizacional de Adquisiciones", 26 de septiembre de 2012, Ciudad de México.

La plataforma electrónica también podría ser mejorada con funciones de inteligencia de negocios, agregando de esta manera las cifras, duración y cuantías de los contratos por producto y por servicio al igual que por comprador y proveedor, con capacidad para generar informes y análisis estadísticos, es decir, garantizar la "visibilidad del gasto". La visibilidad del gasto debe incluir información suficiente para poder responder la pregunta "¿Quién compra qué, de quién?" Esto es útil para la revisión, evaluación y previsión de presupuestos, así como para desarrollar y entender patrones de gasto, perfiles de proveedores, grado de agregación, tipos y categorías de gasto, compras no planeadas, y para diseñar un plan y estrategia para compras futuras. Las características avanzadas de una plataforma electrónica también pueden proporcionar previsiones y extrapolaciones. Los datos obtenidos por medio de las funciones

de inteligencia de negocios pueden retroalimentar las políticas, proporcionando información sobre si se alcanzaron las cantidades y estándares. Este es el caso en Chile (ver Recuadro B.12).

Recuadro B.12. **Confiabilidad en las evidencias de contratación: el ejemplo de Chile Compra**

En Chile, la Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra) empezó a operar en 2004. Analiza los datos sobre el número de licitaciones, negocios directos y compras a través de convenios marco, que son extraídos de la plataforma de contratación electrónica (*e-procurement*) (www.mercadopublico.cl). Mensualmente dichos datos son comparados con los datos de meses de años anteriores, a fin de estimar las cantidades gastadas, los ahorros logrados, y la correcta aplicación de los estándares relacionados con los procedimientos de los convenios marco.

Fuente: OCDE, Informe 2012 al Consejo sobre la implementación de la Recomendación del Consejo sobre el Mejoramiento de la Integridad en la Contratación Pública, www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm.

Ampliación del uso de la plataforma para aumentar la transparencia en el gasto público

Si la plataforma se pone en funcionamiento y se perfecciona después de un fase piloto (por ejemplo dos años), podría ser usada para procedimientos de contratación diferentes a los acuerdos marco, teniendo en cuenta las capacidades y necesidades de los compradores y de los proveedores. La ventaja de los procedimientos electrónicos es que incrementan la visibilidad del gasto, y permiten tener una visión general de las licitaciones por parte de proveedores interesados, funcionarios del gobierno, órganos nacionales de seguimiento y control, sociedad civil y ciudadanos. Adicionalmente, se proporciona información para determinar parámetros de referencia, informal o formalmente, sobre prácticas entre entidades compradoras (quién paga cuánto por qué), permite aumentar la eficiencia (buscar conseguir el mismo precio para el mismo producto) e incrementar el control (a través de información pública). La revisión y el control por parte del sector público y el sector privado pueden eventualmente aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones del gobierno y en última instancia fomentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. El Instituto Mexicano del Seguro Social, "**IMSS**", busca activamente incrementar la transparencia y el control de la contratación (ver Recuadro B.13).

Recuadro B.13. **El IMSS**

- El IMSS es el proveedor de salud y seguridad social más grande de América Latina. Cubre alrededor de la mitad de la población de México y es una importante entidad de gasto dentro del gobierno mexicano. En 2011, el IMSS creó un nuevo portal en línea (http://compras.imss.gob.mx), que remplaza al portal de la transparencia en línea establecido en 2003/2004 (www.imss.gob.mx/transparencia), en la parte correspondiente al área de contratación. El portal fue creado con el objetivo de incrementar la rendición de cuentas, la transparencia y proporcionar información sobre los gastos del IMSS. Está inspirado en el portal estadounidense http://usaspending.gov/. El personal del IMSS fue un participante clave en su desarrollo. La responsabilidad del despliegue de dicho portal fue asignada a la unidad que está a cargo del desarrollo y el mantenimiento del portal principal del IMSS. Esto permitió la integración del contenido los dos portales, garantizando la consistencia, las sinergias en su desarrollo y mantenimiento, y evitó duplicidades, ofreciendo una imagen clara y coherente a los usuarios del portal.

Recuadro B.13. **El IMSS** *(continuación)*

- El portal de transparencia en la contratación del IMSS resultante está operando desde abril de 2012, y está dirigido a una audiencia pública más amplia. Presenta información sobre las actividades de contratación pública del IMSS de una manera clara para el usuario, ofreciendo información sobre cómo, en qué y por qué gasta sus recursos el IMSS, así como de los beneficios logrados a través de estas actividades. Actualmente, el portal del IMSS incluye una base de datos que ordena y suministra información específica (por ejemplo, precio pagada y cantidad adquirida), en función del tipo de servicio, adquisición u obra pública. También incluye documentos de planeación de contratación y de solicitudes de ofertas, así como otra información relevante. Los detalles sobre los proveedores, tales como el valor de los contratos y los incumplimientos, también estarán disponibles en el futuro.

Fuente: OCDE, *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security and Services for Government Workers (ISSSTE)* (a ser publicado próximamente).

Garantizar que la información contenida en la plataforma ayude a la toma de decisiones sobre las políticas públicas

La información obtenida por medio de la plataforma electrónica puede ayudar a controlar o hacer un seguimiento de la efectividad de las políticas del gobierno, y tomar decisiones sobre una determinada política pública, mediante la evaluación de la necesidad de adoptar nuevas medidas o ajustadas las existentes, o de continuar, modificar o eliminar una política. Por ejemplo, en Colombia la contratación verde o medioambiental es una prioridad emergente para el gobierno. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 prioriza la producción y los procesos sostenibles y el uso óptimo de los recursos naturales. El gobierno de Colombia tiene la intención de usar la contratación para promover objetivos ambientales. En 2012 el Ministerio de Ambiente de Colombia recopiló información sobre contratación pública ambientalmente sostenible y seleccionó cinco productos (café, materiales impresos (libros, mapas y publicaciones), bombillos, papel y material de minería),llevando a cabo una investigación sobre los mercados de dichos productos, a fin de tomar decisiones sobre contratación ambiental (fijar especificaciones de los productos, criterios de selección). El Ministerio de Ambiente ya tiene 15 directrices donde se especifican cómo incluir criterios verdes en la contratación, cinco de los cuales incluyen análisis del ciclo de vida de los productos. Si los procedimientos de contratación para productos verdes son gestionados electrónicamente, los datos y cifras adquiridos a través de la plataforma electrónica pueden sustentar este análisis para ver volúmenes, precios y las características ambientales de los productos comprados y por lo tanto pueden ser usados para decidir si se extienden o se modifican los objetivos de contratación para dichos productos. Parte de la estrategia actual de Colombia Compra Eficiente es proponer políticas, prácticas y métodos verdes o medioambientales.

Implementación de acuerdos marco

Los acuerdos marco son esquemas de compra concluidos tras un procedimiento de contratación "llevado a cabo en dos etapas: una primera etapa para seleccionar un proveedor (o proveedores) o un contratista (o contratistas) que va a ser parte (o partes) de un acuerdo marco con una entidad contratante, y una segunda etapa para adjudicar un contrato a un proveedor o contratista bajo el acuerdo marco ".[11] La posibilidad de negociar acuerdos marco en Colombia está permitida por ley desde 2007. Sin embargo, dicho procedimiento solo ha sido usado por el Ministerio de Defensa de Colombia ("**MdD**"), para ciertas adquisiciones para el ejército, la armada y la policía bajo acuerdos marco.

Los acuerdos marco son herramientas convenientes de contratación, debido a que aseguran un flujo de productos o servicios entre diferentes entidades compradoras. Son útiles para cubrir gastos repetitivos de un producto o servicio concreto, cuya cantidad exacta, naturaleza y/o plazo de prestación del servicio o suministro no se conocen al establecerse el acuerdo.[12] Dichos acuerdos permiten que las partes acuerden las condiciones para el suministro del producto o servicio por anticipado ahorrando así tiempo, dinero y recursos tanto para el comprador como para el proveedor, evitando los inconvenientes administrativos de tener que tramitar un nuevo procedimiento de contratación cada vez que se necesita un producto o servicio.

Hay una creciente tendencia internacional dirigida al uso de acuerdos marco, incluyendo el soporte de sistemas de contratación electrónica. Entre 2006 y 2009, el número de acuerdos marco en la UE se incrementó casi cuatro veces. En el curso de 2008 y 2009, los acuerdos marco en la UE representaron el 27% en número y el 42% en valor de todos los contratos de compras centrales.[13] Según una reciente encuesta de la OCDE, el 97% de los países que aportaron información, respondieron que los acuerdos marco son utilizados habitualmente por todas o algunas entidades de contratación a nivel de gobierno central.[14] Las ventajas de los acuerdos marco pueden ir desde ahorros de costes, debido a la agregación de la demanda y al apalancamiento del poder de compra en el nivel central, hasta en conseguir un mayor nivel de competencia, menores tiempos y costes de transacción para los usuarios finales, y la estandarización de normas técnicas dentro de la administración pública, por ejemplo para aplicaciones de TI que demandan soluciones coordinadas, simplicidad y certeza legal para los usuarios finales.[15] Entre los ejemplos de ahorros de costes o menores costes de transacción logrados a través del uso de acuerdos marco se incluyen:

- En Italia, en 2011 el montante total de los pedidos hechos a través de los acuerdos marco disponibles fue de 2,133 millones de euros y el porcentaje global estimado de ahorros fue de alrededor del 22%.[16]
- En México, la Secretaría de la Función Pública, "**SFP**", inició la adjudicación de acuerdos marco en enero de 2010 para aumentar la eficiencia en el proceso de contratación para bienes y servicios comunes, y lograr ahorros a través de economías de escala. La SFP estimó que los ahorros logrados llegaron a cerca de 60 millones de dólares tan solo en 2011, la mayor parte de ellos a través del acuerdo marco suscrito para la compañía petrolera estatal de México, Petróleos Mexicano (PEMEX), para ropa de trabajo, calzado de seguridad y productos de protección personal. También calculó que el uso de estos instrumentos dio lugar, en 2010 a una disminución de hasta el 95% en el tiempo requerido por las entidades compradoras para expedir un contrato por estos bienes y servicios.[17]
- Una evaluación hecha en 2009 del sistema de acuerdos marco de Suecia estima que los costes de transacción se reducen en aproximadamente 50 millones de euros al año, debido a la centralización de la contratación.[18]

Se le ha asignado a Colombia Compra Eficiente la responsabilidad de suscribir centralmente acuerdos marco para los usuarios finales. Esto representa una herramienta estratégica para que Colombia Compra Eficiente afirme su posición como entidad central de contratación. El borrador del nuevo decreto a ser adoptado en 2013, incluye reglas sobre la adjudicación de acuerdos marco "para adquirir productos, obras y servicios con características técnicas uniformes para uso común" (de conformidad con el artículo 50 del borrador del decreto) y ser su uso obligatorio para el gobierno central.

Montaje correcto de los acuerdos marco

Colombia Compra Eficiente ha llevado un proyecto piloto para la adjudicación de acuerdos marco para productos seleccionados como billetes de avión, combustibles, contratos de seguros y licencias de TI. Durante la fase piloto de desarrollo de acuerdos marco, Colombia Compra Eficiente podría contemplar diferentes opciones para los acuerdos marco, así:

- Se pueden suscribir acuerdos marco con un único proveedor (acuerdos marco de miembro único, ver Recuadro B.14) o con muchos proveedores (acuerdos marco multi-miembro). Los procedimientos para la adjudicación de acuerdos marco de miembro único probablemente sean atractivos para los proveedores, debido a la relativa certeza de que el que resulte adjudicatario podrá recibir una gran cantidad de órdenes de compra y dando lugar a precios competitivos. Los acuerdos multi-miembro, por otra parte, en principio dan una mayor seguridad de suministro a los compradores, dado que si un proveedor no responde a una orden de compra, se le puede solicitar el suministro a otro. Igualmente, los acuerdos marco multi-miembro no obligan a los usuarios finales con un proveedor en particular, sino que les permiten elegir entre diferentes proveedores con base en procedimientos o criterios específicos previamente acordados. Los acuerdos marco también pueden ser suscritos de manera que permitan agregar o retirar proveedores con el paso del tiempo.
- Cada acuerdo marco no debe cubrir una gama amplia de productos o servicios, ya que esto implicaría limitar el acceso al mercado a proveedores que no participan en el acuerdo marco, pudiendo ser perjudicial para el crecimiento del empleo y la competencia. Esta situación se hace más manifiesta en acuerdos marco de miembro único, ya que dichos acuerdos marco en todo caso restringen la contratación a un único proveedor. También se produce esa situación, cuando el gobierno tiene una gran participación de una parte concreta del mercado y por lo tanto cualquier opción que elija afecta a los proveedores.
- La misma situación se da en acuerdos marco de larga vigencia: esto limitaría la competencia a una parte del mercado, y garantizaría una participación del mercado a proveedores específicos. La duración es un tema a ser evaluado para cada situación y producto en particular. Una duración corta (por ejemplo, de un año o menos) disminuye el beneficio de agregación, y hace que el esfuerzo hecho en el nivel central (Colombia Compra Eficiente) merezca menos la pena. Una duración larga (por ejemplo, más de cuatro años), vincula a las partes a términos que pueden volverse obsoletos, haciendo por lo tanto que el acuerdo marco sea menos atractivo, para los usuarios finales y para que los proveedores compitan por suscribirlo. Puede darse que los acuerdos de larga duración, salvo que sean diseñados correctamente, hagan caso omiso de la evolución en los precios del mercado y en la tecnología.[19] Nuevamente, esto es particularmente cierto en el caso de acuerdos marco de miembro único.

Contemplar extender los acuerdos marco a más productos y servicios

Los acuerdos marco en Colombia serán objeto de proyectos piloto con productos y servicios específicos. Después de la fase piloto, su uso puede ser extendido a más productos y servicios. Bajo el borrador del nuevo decreto a ser adoptado en 2013, las entidades compradoras del gobierno central pueden solicitar a Colombia Compra Eficiente, que suscriba un acuerdo marco para un determinado producto o servicio. Posteriormente, Colombia Compra Eficiente debe revisar la solicitud, evaluar su pertinencia y coste de oportunidad y proceder según corresponda a lanzar o no un procedimiento para implementarlo. Igualmente, de conformidad con el borrador del decreto, las entidades compradoras del gobierno central deben informar a

Recuadro B.14. **Acuerdos marco de proveedor único usados por Consip SpA**

- Consip SpA, durante los primeros 10 años de sus operaciones, usó casi exclusivamente acuerdos marco de proveedor único. La decisión de emitir este tipo de acuerdos marco, estuvo relacionada principalmente con el fuerte enfoque de búsqueda de la eficiencia y de la simplificación de procesos, orientando la actividad de Consip en su fase inicial.
- Las principales ventajas de los acuerdos marco identificadas por Consip SpA son:
  - Para las autoridades públicas: simplificación de los procesos de compra, disminución de los costes unitarios y tiempos de entrega, más transparencia y competencia, reducción de los costes de litigio, mejor calidad de los productos y servicios. La búsqueda por el catálogo de productos permite la identificación del suministro de bienes y/o servicios ofrecidos a través de acuerdos marco, y la posibilidad de hacer pedidos en línea, lo que implica más rapidez en el proceso de compra.
  - Para los proveedores: acceso a un mercado con alto potencial de ventas, posibilidad de convertirse en proveedor de diversas autoridades a través de una única licitación, garantía de un proceso de transacción completamente transparente.
- Las desventajas de los acuerdos marco de miembro único se relacionan principalmente con la falta de flexibilidad, y en segunda instancia con el posible gran impacto sobre la oferta como consecuencia de las compras a una única fuente. Para algunas categorías de bienes y servicios, un acuerdo marco multi-miembro suscrito con varios operadores económicos, es una herramienta más útil. Hoy en día, Consip elige el tipo apropiado de acuerdo marco (de miembro único o multi-miembro) identificando la mejor estrategia caso por caso, mediante un sólido análisis de mercado tanto de la demanda como de la oferta.

Fuente: Entrevista con par revisor de Consip.

Colombia Compra Eficiente sobre los términos técnicos y financieros que han logrado a través de sus propios procedimientos de contratación, para que Colombia Compra Eficiente emita un procedimiento para suscribir un acuerdo marco en estos términos. La gama de artículos cubiertos habitualmente por acuerdos marco a menudo incluye:

- Productos y servicios de TIC (computadoras, fotocopiadoras, impresoras, servidores, software), generalmente el área de productos más grande en términos de volumen de compra; [20]
- Productos de telecomunicaciones (redes, teléfonos celulares, teléfonos fijos, conmutadores telefónicos);
- Muebles de oficina;
- Servicios de viajes;
- Equipos y suministros de oficina;
- Vehículos y servicios de transporte;
- Combustible (para calefacción y transporte) y electricidad;
- Alimentos (comestibles, vales de alimentación);
- Servicios organizacionales y de desarrollo de recursos humanos

Contemplar establecer los acuerdos marco con carácter obligatorio para más usuarios finales

Bajo el borrador del nuevo decreto a ser adoptado en 2013, el uso de acuerdos marco será obligatorio para las entidades compradoras del gobierno central, y opcional para los compradores subnacionales. Las entidades compradoras del nivel central tienen que decidir si un acuerdo marco puede cubrir sus necesidades y, de ser así, deben usarlo. Por lo tanto, se evita el comportamiento "desleal" de los usuarios finales, ya que estos están obligados a comprar bajo los acuerdos marco que estén disponibles. Dicho uso obligatorio de los acuerdos marco es útil ya que permite, en la fase de diseño de la contratación, hacer una evaluación de la demanda por un producto o servicio, la cual no es posible si las necesidades pueden ser cubiertas libremente al margen del acuerdo marco. En la fase de licitación también fomentan la competencia, ya que si el mercado cree que los acuerdos marco no van a ser usados, el interés por competir para vender productos y servicios bajo el acuerdo desaparecería.

Después de la primera fase de implementación, Colombia Compra Eficiente podría estudiar si el uso de acuerdos marco puede ser obligatorio para más entidades compradoras, por ejemplo para las autoridades de una región específica solamente o para todas las entidades compradoras en relación con determinados productos o servicios. Esto podría garantizar que los productos y servicios estandarizados cubiertos por el acuerdo marco sean contratados en todo el sector público, alineando por tanto la calidad en la prestación del servicio público. Esto puede ser particularmente relevante en el caso de algunos productos, por ejemplo las TIC, para las cuales puede haber una mayor necesidad de estandarización, interoperabilidad e integración de sistemas en toda la nación. Las ventajas del uso obligatorio de acuerdos marco por parte del gobierno central —el enfoque que está buscando el gobierno de Colombia— han sido identificadas por países de la OCDE (ver Recuadro B.15).

Recuadro B.15. **Acuerdos marco obligatorios**

- En Canadá, la Iniciativa de Transformación de Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (*Public Works and Government Services Canada* (PWGSC) *Business Transformation Initiative*) fue aprobada en 2005, modificando diversos elementos del enfoque de la oferta de la agencia federal de contratación central. Entre otras cosas, la política federal de contratación fue modificada para hacer obligatorio el uso de los acuerdos marco existentes. Antes de suscribir cualquier instrumento o contrato público, las unidades federales de contratación (ya sean de PWGSC o de cualquier otro departamento o agencia federal) deben verificar primero, si existe un acuerdo marco que satisfaga sus requerimientos. Si existe acuerdo marco, están obligadas a usarlo, salvo en casos excepcionales que tienen que justificar. El motivo para ser obligatorios los acuerdos marco en Canadá, fue garantizar los beneficios y ahorros a largo plazo a través del uso de dichos contratos por parte de todo el gobierno.
- En Portugal, el uso de acuerdos marco suscritos por la ANCP también es obligatorio para la administración central y los institutos públicos. El carácter obligatorio fue establecido debido al entendimiento común de que es necesario promover la disciplina en su uso, la estandarización de bienes y de los criterios medioambientales de contratación pública, junto con la racionalización del gasto y los ahorros. La ANCP se fusionó con las ESPAP en septiembre de 2012, y ahora la ESPAP está a cargo de las actividades de contratación pública para el gobierno portugués.

Fuente: Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2005), *Business Transformation Initiative – The Way Forward, Policy Notice*, TBS, Ottawa, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/contpolnotices/2005/04-eng.asp/; Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (*Public Works and Government Services Canada*) (PWGSC) (2012), *Supply Manual*, Versión 12-2, Ottawa, https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual/ (visitado en mayo de 2013).

Notas

1. Con acuerdos marco queremos decir esquemas de compra, bajo los cuales uno o más proveedores suministran bienes o servicios durante un cierto período de tiempo a entidades compradoras públicas, a las cuales llamamos "**usuarios finales**", de acuerdo con los términos y condiciones estipulados en dichos acuerdos marco, incluyendo precios o métodos de cálculo de precios.
2. OCDE, 2009.
3. OCDE, 2013b.
4. Este marco incluye la Ley 80 de 1993 sobre contratación de la administración pública, la Ley 816 de 2003 sobre apoyo a la industria nacional a través de la contratación pública, la Ley 1150 de 2007 que enmienda 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 viejos sobre contratación pública, el decreto 1397/2012 sobre capacidad de los contratistas de obras públicas, y los decretos 1467/2012 y 1508/2012 sobre asociaciones público-privadas. También hay dos lineamientos de política pública sobre contratación: los documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) números 3249 de 2003 y 3714 of 2011.
5. Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.
6. OCDE, 2012b.
7. Gobierno de Colombia, 2013.
8. Artículo 2 de la Ley 1150/2007.
9. Artículo 3 del decreto ley 4170 de 2011.
10. Capítulo II de la Ley 1470 de 2011.
11. CNUDMI (*UNCITRAL*), 2011, Artículo 2.
12. Arrowsmith, 2005.
13. Comisión Europea, 2011.
14. OCDE, 2012b.

Anexo B.1

Establecimiento de acuerdos marco

Típicamente, el establecimiento de acuerdos marco implica los siguientes pasos:

- **Definir especificaciones técnicas y seleccionar los criterios de adjudicación**:
  - Los productos o servicios seleccionados necesitan ser especificados con la mayor precisión posible y no discriminar a los licitadores (es decir, pretender eliminar a unos o ayudar a otros, con fundamentos no permitidos por la ley). Los criterios de selección y de adjudicación deben fijarse también desde el inicio del procedimiento. Un criterio pertinente de adjudicación es la seguridad de suministro proyectada durante el período de vigencia del acuerdo marco. Un aspecto útil de considerar es que, en caso de que el acuerdo marco sea adjudicado a un licitador y este se convierta en proveedor del acuerdo marco, estará obligado a suministrar el bien o servicio solicitado si se hace una orden de compra. Puede ser útil establecer dicha obligación, al menos hasta una determinada cantidad o montante. De lo contrario, si los proveedores del acuerdo marco pueden rechazar un suministro les será posible escoger órdenes de compra, aceptando las rentables (ya sea por volumen, tipo de producto o servicio, ubicación del usuario final, tiempos de la orden de compra) y rechazando las otras. Esto puede distorsionar el procedimiento de adjudicación del acuerdo marco, porque los oferentes pueden tener la intención desde un principio de responder únicamente a las órdenes lucrativas y no a las menos rentables.
- **Decidir sobre los usuarios finales:**
  - Una buena práctica es identificar las entidades que tienen derecho a acudir al acuerdo marco, es decir, aquellas que pueden comprar bajo dicho acuerdo, por nombre o por otros medios, tales como una referencia a una categoría de entidades (como todos los ministerios, o todas las autoridades locales de un área geográfica dada, etc.). Se puede acordar que diferentes compradores tengan acceso al acuerdo marco en fechas diferentes. Si se decide que las entidades no mencionadas desde el inicio, pueden usar el acuerdo marco a futuro, lo mejor sería que dichas entidades adicionales sean mencionadas en todo caso como usuarios probables o potenciales, de manera que los proveedores puedan juzgar si vale o no vale la pena participar, en función del tamaño o cobertura probable del acuerdo. El libre acceso de cualquier comprador público a un acuerdo marco ya suscrito, puede hacer que el acuerdo se vuelva inmanejable, debido a la falta de respuesta de los proveedores (si, por ejemplo, reciben demasiadas órdenes de compra que no pueden procesar).
- **Publicitar el acuerdo marco** en la plataforma electrónica con suficiente anticipación, hacer una selección y suscribir el acuerdo marco: los proveedores necesitarían tiempo

suficiente para preparar sus ofertas y la autoridad adjudicadora necesitará tiempo adecuado para evaluarlas y hacer una selección.

- **Presentar la orden de compra (por parte del usuario final) al proveedor del acuerdo marco**:
  - En el caso de acuerdos marco de miembro único, la situación es clara y sencilla: la orden de compra será presentada al proveedor único. En el caso de acuerdos marco multi-miembro, los usuarios finales generalmente tienen la flexibilidad para obtener los bienes y servicios cubiertos por el acuerdo marco, solicitándolos a uno de los proveedores directamente bajo los términos ya estipulados en el acuerdo marco, sin otra competencia. Alternativamente, los usuarios finales pueden realizar un mini-concurso entre los proveedores con base en los criterios predefinidos estipulados en el acuerdo marco. Para garantizar la transparencia, los criterios objetivos que regirán la elección entre estos dos métodos de ejecutar el acuerdo marco, es decir adjudicación directa o mini-licitación, deben ser manifestados por anticipado (por ejemplo, en los documentos de la licitación). Dichos criterios podrían estar relacionados por ejemplo con la cantidad, el valor o las características del suministro o servicio pertinente o con desarrollos del mercado o cambios en niveles de precios comparados con un índice de precios predeterminado; por lo tanto el comprador puede decidir realizar un mini-concurso para buscar un descuento o solicitar productos mejorados. Esto es común para licencias de TI debido al constante y rápido desarrollo de las tecnologías de la información. En casos de compras directas, la selección de proveedores específicos debe hacerse con base en criterios objetivos definidos en los documentos de la licitación para el acuerdo marco: por ejemplo, el proveedor que sea más barato, o el que esté geográficamente más cerca de la autoridad compradora, puede ser elegido.

Bibliografía

Arrowsmith, S. (2005), *The Law of Public and Utilities Procurement*, 2nd ed, Sweet & Maxwell Ltd., Londres.

Chang, K.-S. (2012), *Innovating Public Procurement through KONEPS, Public Procurement Service of Korea*, Presentación en el evento "ISSSTE: Desarrollo de una Estrategia Organizacional de Adquisiciones", Ciudad de México.

Gobierno de Colombia (2012), *Background report, E-Government and open government policies*, (documento de trabajo no publicado).

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

Departamento Nacional de Planeación (2010), "Plan Nacional de Desarrollo", Bogotá, www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx/.

Comisión Europea (2011), "Informe de Evaluación: Impacto y Efectividad de la Legislación de Contratación de la UE – Parte 1" ("*Evaluation Report: Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation – Part 1*"), *Commission Staff Working Paper*, SEC(2011) 853 final, Bruselas, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/er853_1_en.pdf.

Asamblea General (2011), "Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública de 2011" ("*UNCITRAL Model Law on Public Procurement 2011*"), Registros oficiales de la Asamblea General, Sexagésima sexta sesión, Suplemento No. 17, A/66/17, Anexo I, www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf.

Gobierno de Canadá (2012), sitio web de la Secretaría de la Junta del Tesoro, www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp.

OCDE, *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security and Services for Government Workers (ISSSTE)* (a ser publicado próximamente).

OCDE, (2013a), *Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico: Towards Procurement Excellence in the Federal Electricity Commission (CFE)*, OECD Publishing, París.

OCDE (2013b), *Principles on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/governance/ethics/oecdprinciplesforenhancingintegrityinpublicprocurement.htm.

OCDE, *Government at a Glance 2013*, (a ser publicado próximamente).

OCDE (2012a), *Report to the Council on the implementation of the Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, www.oecd.org/gov/ethics/combined%20files.pdf.

OCDE (2012b), *Survey on Public Procurement, response by Colombia* (documento no publicado).

OCDE (2011), "Sistemas Centralizados de Compra en la Unión Europea" ("*Centralised Purchasing Systems in the European Union*"), *SIGMA Papers*, No. 47, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en.

OCDE (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, París. OCDE (2008), "Recomendación del Consejo para Mejorar la Integridad en la

Contratación Pública" ("*Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*"), C(2008)105, OECD Publishing, París.

OCDE (2007), *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Countermeasures*, OECD Publishing, París.

Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (*Public Works and Government Services Canada*-PWGSC) (2012), *Supply Manual, Versión 12-2*, Ottawa, https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual/ (visitado en mayo de 2013).

Secretaría de la Función Pública (SFP) (2012), *Estrategias de Contratación: Informe de Resultados 2009-2012*, Unidad de Política de Contrataciones Públicas, Dirección de Estudios Económicos, Ciudad de México, www.funciaonpublica.gob.mx/web/doctos/ua/sracp/upcp/mejores-practicas/informe_de_resultados_2009_2012_v130712.pdf.

Statskontoret (2009), *En effektivare statlig inköpssamordning*, Regeringen Finansdepartementet, Estocolmo, www.statskontoret.se/upload/publikationer/2009/200912.pdf.

Tazelaar, K. (2010), *Pianoo, a Knowledge Network for Public Procurement*, Presentación en la 4a Conferencia Internacional sobre Contratación Pública, Seúl, www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/14ProcurementProfession/Paper14-6.pdf/.

Secretaría de la Junta del Tesoro de Canadá (*Treasury Board of Canada Secretariat*) (2005), *Business Transformation Initiative – The Way Forward*, *Policy Notice*, TBS, Ottawa, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/contpolnotices/2005/04-eng.asp/.

CNUDMI (*UNCITRAL*) (2011), "Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública de 2011" ("*UNCITRAL Model Law on Public Procurement 2011*"), www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf.

Anexo C

El desarrollo nacional y el uso estratégico de las TIC y el gobierno en línea en Colombia

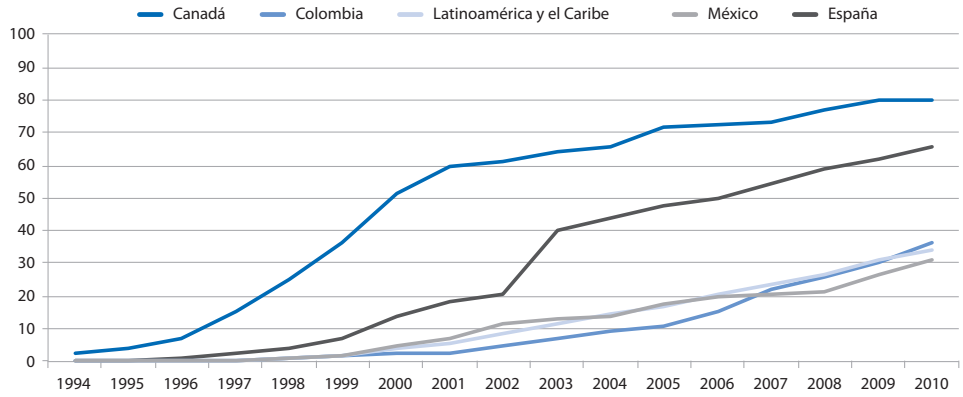
Introducción

Colombia está emergiendo como actor económico importante en América Latina y en el mundo. Durante la última década se ha progresado significativamente en varios frentes, incluyendo la reducción del crimen y la mejora de la seguridad junto con los progresos llevados a cabo en infraestructuras y en la prestación de servicios públicos. El país está marcado por un floreciente optimismo y confianza en el futuro (ver Capítulo 1).

El uso de nuevas tecnologías y sistemas de información puede jugar un papel clave para estimular la innovación, la productividad y el crecimiento, así como para incrementar la eficiencia y la efectividad en el diseño y en la ejecución de políticas y servicios públicos para los ciudadanos y las empresas. Esta idea es ampliamente reconocida por el actual gobierno de Colombia; en este frente, ya se ha realizado muchos avances.

Entre los progresos claves llevados a cabo en la última década se incluyen una mayor penetración de internet, hasta un nivel superior al del promedio de los países latinoamericanos y del Caribe (ver Figura C.1), a pesar de que el nivel de inversión en 2010 fue inferior a la de otros países con un PIB similar (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011). Dicho esto, Colombia se enfrenta a desafíos importantes en lo referente a desarrollar una sociedad de la información y fomentar la oferta y la demanda del uso de internet. Más específicamente, estos desafíos se relacionan con la promoción del uso de las TIC en el sector público (como para el desarrollo y adopción de servicios coherentes y accesibles en línea).

Figura C.1. **Usuarios de internet por cada 100 habitantes en países seleccionados y América Latina**



Fuente: Banco Mundial (2012), *World Development Indicators*, http://databank.worldbank.org.

Este Anexo examina el uso de las TIC por parte del gobierno de Colombia en varias áreas seleccionadas. Presenta el enfoque de Colombia con respecto al uso de las TIC por parte del sector público. Resalta una serie de buenas prácticas en Colombia y proporciona una evaluación global del enfoque dado por el gobierno de Colombia para abordar desafíos claves, incluyendo cómo regular el uso de las TIC; cómo centrarse en el valor agregado de las TIC; y cómo usar las TIC para conseguir un gobierno abierto. El Anexo proporciona ejemplos de buenas prácticas de países de la OCDE en varias áreas y recomienda propuestas de acción específicas.

El marco estratégico para usar las TIC en el sector público

El trabajo de Colombia en la reforma del sector público mediante la incorporación de las TIC se inició en la década de 1990, sentando las bases para futuros desarrollos en esta área:

- En 2000 se consolidó el enfoque estratégico de Colombia en la "Agenda de Conectividad"[1] del gobierno nacional, incorporando por primera vez la sociedad de la información en las estrategias del gobierno (Gobierno de Colombia, 2012).[2]
- Desde entonces, se ha constatado que las estrategias y planes de la sociedad de la información y del uso de las TIC por parte del sector público, son estímulos claves para fomentar el desarrollo, y por lo tanto han sido integradas y coordinadas en las sucesivas estrategias nacionales de desarrollo. Esto se refleja en una tendencia general hacia el uso de las TIC, enfatizado por la necesidad de buena gobernanza y del conocimiento del gran impacto que el uso de las TIC tiene sobre la sociedad.
- En 2003, el documento CONPES 3248 otorgó competencias al Departamento Nacional de Planeación para emitir la estrategia de Renovación de la Administración Pública del gobierno. Esto puso de manifiesto una focalización en los sistemas de información y en el uso de las tecnologías de la información como palanca horizontal de las políticas públicas en todo el gobierno: "El propósito es lograr una gestión pública moderna que tenga como eje la información. La política en este campo incluye una estrategia integral sobre la obtención, la administración y el uso de la información estratégica…" (Departamento Nacional de Planeación, 2003).
- En 2008, Colombia lanzó el "Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2008-2019" describiendo una visión a mediano plazo para el uso de las TIC por parte de todo el gobierno. Para finales 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).

En 2010, el gobierno central emitió su Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 buscando lograr la "Prosperidad para Todos" (ver Capítulo 2). El Plan confirma la dirección estratégica general del gobierno con respecto al uso público de las TIC. Se asignaron 564 trillones de pesos (313,000 millones de dólares) durante este período de cuatro años en el presupuesto plurianual del Plan. En la visión del Plan, se resalta la relevancia del uso de las TIC y de la innovación como habilitadores e impulsores de la buena gobernanza, de la eficiencia, el crecimiento y la competitividad. Otros pilares como el desarrollo regional y la prevención de riesgos también incluyen importantes componentes tecnológicos.

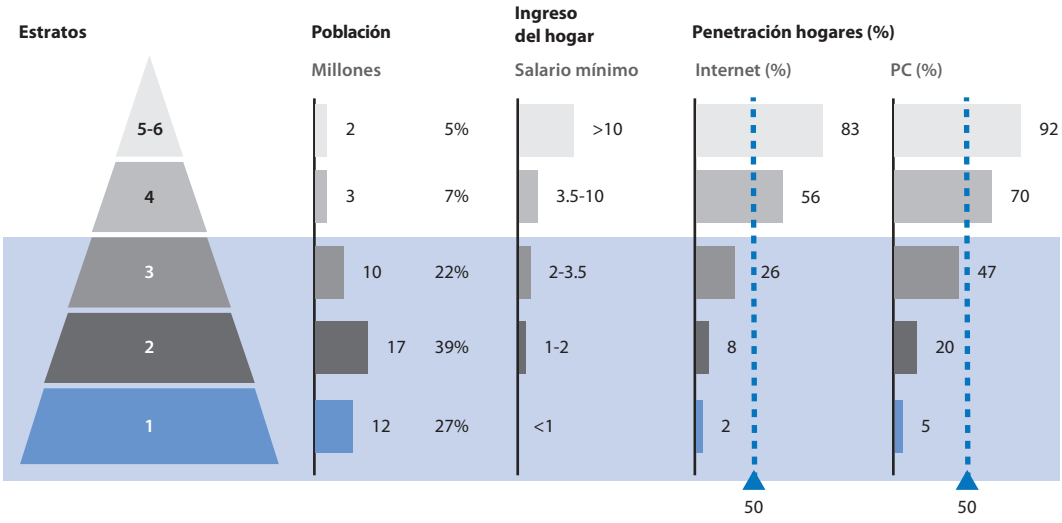
"El buen gobierno, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción" son prioridades claves para Colombia, a medida que el país pretende alcanzar estándares de referencia internacional en dichas áreas (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Estos objetivos cubren una amplia gama de estrategias y actividades. El buen gobierno cubre áreas tales como la promoción de la transparencia, el desarrollo de capacidades, la implementación

de una estrategia de gobierno en línea, garantizar la eficiencia y un alto nivel de innovación, y fomentar la comunicación y el acceso por parte de la sociedad civil a la información pública. La participación ciudadana incluye promover la implicación por parte de la sociedad civil en la planeación, incluyendo la elaboración participativa de presupuestos, el fortalecimiento de la colaboración con las comunidades locales, y el mayor desarrollo de canales y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en las actividades del gobierno. Las estrategias anticorrupción incluyen una coordinación inter-organizacional mejorada y la implementación de medidas anticorrupción, incluyendo estándares y procedimientos legales revisados, y el uso de las TIC para mejorar el control y la auditoría (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Además, estas iniciativas están complementadas por los compromisos del gobierno de Colombia con la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) a través de su Plan de Acción para el Gobierno Abierto (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).[3]

Vive Digital

"Vive Digital", la estrategia del gobierno para la adopción de las TIC que enfatiza el mejor uso de las TIC, es un componente integral del Plan Nacional de Desarrollo. A medida que el gobierno de Colombia se focaliza en el crecimiento incluyente, se está enfrentando a desafíos relacionados con el acceso a Internet y el uso del mismo y de ordenadores personales (ver Figura C.2). La estrategia "Vive Digital" incluye un plan integral sobre cómo integrar el uso de las tecnologías digitales en todas las áreas de actividad 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 en grado no menor, el papel del gobierno como motor del uso de las TIC. La estrategia "Vive Digital" reconoce la necesidad fundamental de establecer un ecosistema totalmente digital, y se basa en el principio del gobierno como usuario y promotor de las TIC; de ahí la idea: "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 C.2. **Penetración de internet y computadores personales (PC) en diferentes estratos socioeconómicos**



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011b), *Vive Digital, Colombia, Documento Vivo del Plan*, versión 1.0 (2011), http://vivedigital.gov.co (visitado el 10 de octubre de 2012).

Note: La figura demuestra que el uso de internet y de computadores personales (PC) es ´muy poco en la práctica en la mitad más pobre de la población; el área marcada ilustra el frente en el que se concentrará el gobierno.

Este enfoque parece ser a la vez ambicioso e impulsado políticamente. En 2010 se estimó que se asignarían 2,900 millones de dólares[4] (5.5 billones de pesos colombianos[5]) a la implementación del plan hacia 2014. De este presupuesto, más de la mitad (aproximadamente el 58%) proviene del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2013).

"Vive Digital" busca incrementar el uso de internet como medio para ayudar al país a avanzar hacia la prosperidad democrática. Dicha estrategia considera que un mayor uso de internet fomentará el crecimiento en el empleo de 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 todavía son preliminares, datos del Banco Mundial y de la OCDE consideran que existe una relación positiva entre la mayor adopción de internet y el crecimiento económico. Además, el uso de las TIC es un factor importante para aumentar la productividad laboral y para atraer inversión (OCDE, 2012).

Los objetivos del gobierno de Colombia relacionados con aumentar la adopción de internet son ambiciosos; dentro del período 2010-14, el gobierno aspira a:

- Cuadruplicar el número de conexiones de internet (de los 2.2 millones de conexiones existentes, 1.4 millones son cableadas, y tan solo 0.8 millones son de telefonía móvil);
- Más que triplicar el número de conexiones municipales vía fibra óptica, cubriendo 1,078 municipios y el 90% de la población, conectando al resto a través de servicios inalámbricos;
- Aumentar la proporción de acceso a internet de los hogares y de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) conectadas al 50% (es decir, el doble para los ciudadanos y un aumento de siete veces para las empresas).

Para lograr esto se requiere no solo de buena regulación y de inversiones considerables en infraestructura; también es necesario estimular la demanda. "Vive Digital" aspira a incrementar la demanda mediante la provisión de aplicaciones y contenidos, y motivando a los usuarios finales. Por tanto, el uso de las TIC por parte del sector público juega un papel clave, particularmente a través de la Estrategia de Gobierno en Línea presentada más adelante, pero también mediante estímulos generales al sector de las TIC por parte del gobierno y mediante el desarrollo de contenido digital.

Como parte de la visión más amplia de la sociedad de la información por parte del gobierno, "Vive Digital" establece metas de digitalización en algunas de las áreas de políticas prioritarias de Colombia incluyendo 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 ordenadores personales en las escuelas es otro. Dicha alineación facilita la articulación de una visión coherente del conjunto del gobierno en el uso de las TIC; al mismo tiempo, se resalta la necesidad de una coordinación efectiva de las políticas, en los niveles de gobierno tanto nacional como centrales-locales (ver siguientes secciones y el Capítulo 4). Paralelamente, "Vive Digital Regional" se centra en el desarrollo de alianzas estratégicas, instituciones y capacidades en los niveles subnacionales de gobierno.

Estrategia de Gobierno en Línea (e-Government) de Colombia

La Estrategia de Gobierno en Línea de Colombia tiene su mandato en la Ley 962 de 2005, y se establece más específicamente en el Decreto Presidencial 1151 de 2008 y el Decreto 269 de 2012. Este último articula que el objetivo de la estrategia es contribuir a "un estado más

eficiente, transparente y participativo, a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones". La estrategia se compromete a una visión unificada del gobierno con igualdad de acceso multi-canal, basada 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 línea con las buenas prácticas internacionales:

- Fase de información en línea (*E-Information*): las entidades del gobierno ofrecerán sitios web con acceso a información básica y búsquedas sencillas.
- Fase de interacción en línea (*E-Interaction*): se deben establecer comunicaciones de doble vía entre los ciudadanos y las empresas / entidades, a través de consultas en línea e interacción con servidores públicos.
- Fase de transacciones en línea (*E-Transaction*): se debe proveer y dar acceso en línea a productos y servicios.
- Fase de transformación en línea (*E-Transformation*): las entidades del sector público deben transformar sus operaciones, para ajustarse de mejor manera a las necesidades de los ciudadanos y de las empresas a través del uso de "tiendas de una sola parada" (ventanillas únicas) y de intranet gubernamental.
- Fase de democracia en línea (*E-Democracy*): 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 objetivos de cumplimiento en el nivel nacional y territorial. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones es el responsable de definir las políticas y estándares necesarios para la implementación.[6] El Decreto 1151 de 2008 estableció inicialmente un horizonte de implementación a 5 años, pero el más reciente Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 extiende este período, fijando el objetivo de implementación total en 2015 para el nivel nacional y en 2017 para los niveles territoriales. El Decreto 2693 de 2012 promueve los siguientes temas en el nivel nacional y regional:

- Suministro de procedimientos y servicios a través de múltiples canales, y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en procedimientos administrativos.
- Interoperabilidad, cadenas de procedimientos y una ventanilla virtual única.
- Tecnología y medio ambiente.
- Datos abiertos y gobierno abierto.
- Construcción conjunta.

El Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1 establece un jerarquía general de objetivos, pero hace referencia a 6 componentes (en lugar de fases, y, construyendo sobre el progreso inicial, fomentando el desarrollo de varias actividades simultáneamente), incluyendo la implementación de vínculos transversales, que permitan a las instituciones públicas cumplir con el Manual e integrarlo en sus planes de implementación individuales. Los objetivos se centraron inicialmente en la oferta y buscaban una implementación gradual en los diferentes niveles de gobierno. La Tabla C.1 enumera los objetivos ponderados en diferentes áreas temáticas. Este modelo más reciente para el monitoreo y evaluación de la implementación del programa de gobierno en línea usando el Manual 3.1, busca modificar el objetivo hacia la medición de resultados, mientras intensifica la atención hacia el seguimiento de la implementación local. Aunque se estima que se ha logrado una implementación nacional de las metas de 2012 de alrededor del 80% de los objetivos de desempeño de aquellas unidades

capaces de medir el progreso, 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 retador, particularmente en términos de conectividad y de la plena implementación de la prestación de servicios en línea. Los datos de la ONU (ver Figura C.3) sugieren que Colombia tiene cimientos sólidos en el área de las habilidades, que pueden ser aprovechados para implementar su estrategia; sin embargo, el desafío más grande parece radicar en proveer una infraestructura de comunicaciones adecuada. Los datos muestran un alto nivel de prestación de servicios en línea, usando la medida web NU DAES (*UNDESA*) como aproximación. Colombia parece estar por delante de sus países vecinos en lo que se refiere a prestación de servicios en línea. Esto se confirma con el progreso de Colombia en otras encuestas y clasificaciones recientes relacionadas 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 e INSEAD, 2012).

Tabla C.1. **Objetivos nacionales de implementación del Manual de la Estrategia de Gobierno en Línea 3.1**

Componentes	Actividades	Peso	Objetivo 2012	Objetivo 2013	Objetivo 2014	Objetivo 2015
Elementos transversales	Institucionalización de la estrategia de Gobierno en Línea (GeL): Comité directivo, planeación, aprobación de la estrategia, monitoreo y evaluación	30%	50%	75%	95%	100%
	Concentración en los usuarios: Caracterización de los usuarios, promoción de la estrategia, accesibilidad, usabilidad	30%				
	Implementación de un sistema de gestión de TI: planeación y ajuste de la tecnología, protocolo IPv6	15%				
	Administración de la seguridad de la información: Implementación de sistema de administración de la seguridad de la información	25%				
Información en línea	Publicación de la información: Editorial política, publicación de información, acceso multicanal	57%	50%	80%	95%	100%
	Publicación de datos abiertos: Repositorio de información, apertura de los datos públicos	43%				
Interacción en línea	Establecimiento de espacios de interacción: Consulta interactiva de información	50%	60%	80%	95%	100%
	Establecimiento de espacios electrónicos para hacer solicitudes: Sistema de contacto, sistema de contacto de telefonía móvil, sistema integrado de contacto	50%				
Transacciones en línea	Disponibilidad de procedimientos y servicios administrativos en línea: Reglas de exención, certificados y autenticaciones, procedimientos y procesos, "tiendas de una sola parada" (ventanillas únicas)	100%	40%	70%	95%	100%
Transformación en línea	Uso de canales electrónicos de comunicación internamente: Buenas prácticas, sistema de administración de archivos, autorización de procesos	45%	25%	70%	95%	100%
	Intercambio de información entre entidades públicas: Diseño de procesos, servicios de intercambio de información	55%				

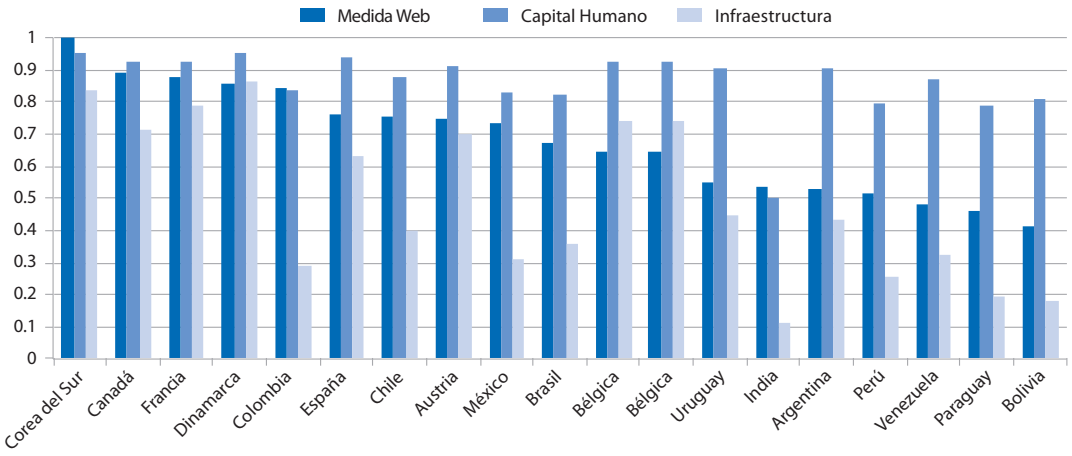
Tabla C.1. **Objetivos nacionales de implementación del Manual de la Estrategia de Gobierno en Línea 3.1**
(continuación)

Componentes	Actividades	Peso	Objetivo 2012	Objetivo 2013	Objetivo 2014	Objetivo 2015
Democracia en línea	Definición de la estrategia de participación: Estrategia para la participación a través de medios electrónicos	15%	55%	80%	95%	100%
	Construcción de la definición de políticas y la planeación estratégica participativas: Normatividad y regulación, planeación estratégica	40%				
	Apertura de espacios para mejorar el control social: Rendición de cuentas	20%				
	Apertura de espacios para innovación abierta: Promoción de datos abiertos, solución de problemas	25%				

Nota: La figura ilustra objetivos nacionales únicamente. Los objetivos para los niveles locales de gobierno para 2012-17 se pueden encontrar en el decreto.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012), *Estrategia Gobierno en línea, 2012-2017 Para el orden nacional, 2012-2017 Para el orden territorial*, http://gobiernoenlinea.gov.co.

Figura C.3. **Indicadores de la ONU de preparación para el gobierno en línea en países seleccionados**



Fuente: ONU (Naciones Unidas) (2012), *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Departamento de Economías y Asuntos Sociales, www.unpan.org/e-government.

Nota: Los tres componentes conforman conjuntamente el indicador de la ONU de preparación para el gobierno en línea. La medida web es una evaluación de contenido y de 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.

Desafíos claves para el desarrollo e implementación estratégica de las TIC en Colombia

El enfoque del gobierno de Colombia demuestra tener una visión política para el uso de las TIC bien alineada dentro del Plan Nacional de Desarrollo, identificando prioridades claves para desarrollo ulterior. Sin embargo, emergen una serie de desafíos en procura de las metas enumeradas anteriormente, con respecto al uso de las TIC por parte del sector público. Las

siguientes secciones están estructuradas en torno al enfoque hacia el progreso y los avances conseguidos en los desafíos más relevantes, desarrolladas a través de entrevistas con varias partes interesadas claves colombianas (por ejemplo, políticos de alto nivel y decisores de políticas administrativas, representantes empresariales, de la academia y de la sociedad civil):

- El desafío de gobernanza nacional: asegurar el liderazgo a través de una amplia coordinación, participación y compromiso con la implementación práctica;
- El desafío de gobernanza central-local: facilitar el desarrollo territorial a través de la definición de responsabilidades locales más claras, desarrollo de capacidades y sentido de pertenencia;
- El desafío de coherencia: una visión unificada sobre la priorización del suministro de servicios públicos en línea entre los diferentes sectores y niveles de gobierno;
- El desafío de los sistemas de información: asegurar un intercambio coherente y fluido de datos e información en toda la administración pública;
- El desafío de la administración del impacto: evaluar y gestionar el desempeño y el progreso del gobierno en su uso de las TIC;
- El desafío del valor para el usuario: asegurar una adopción sostenible de los servicios, generando valor agregado para los usuarios;
- El desafío de la apertura: aumentar la confianza a través de una mayor transparencia, incentivos y oportunidades de participación en la definición de políticas, y prestación de servicios.

El gobierno de Colombia está consolidando actualmente sus estructuras institucionales y procesos de gobernanza, en relación con la información del sector público y el uso de las TIC y del gobierno en línea, como se muestra más adelante. Además, con el cronograma revisado del Manual de Implementación del Gobierno en Línea, se requerirá de instrumentos adecuados para garantizar su ejecución. Esta sección examina esos desafíos con miras a ofrecer asesoría al gobierno sobre la mejor forma de abordarlos.

Gobernanza del gobierno en línea en el nivel central: delimitación de los mecanismos de gobernanza

El gobierno de Colombia se encuentra actualmente en una encrucijada en su búsqueda de la revitalización de la estructura nacional que rige los sistemas de información y las TIC. Desde el anuncio de las políticas iniciales del gobierno sobre la sociedad de la información en la década de 1990, el CONPES, presidido por el Presidente, ha jugado un papel principal en la definición de la dirección estratégica para el uso de las TIC. Esto ha significado que los actores pertenecientes a los más altos niveles de la vida política nacional se han involucrado en el impulso de la agenda, lo que puede ser definido como un enfoque de arriba hacia abajo en materia de definición y puesta en marcha de las estrategias. Para apoyar el enfoque general del CONPES con respecto al uso de las TIC en el sector público, en 2003 se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública (COINFO). Sin embargo, se determinó que COINFO era insuficiente y su mandato fue revocado en 2011, particularmente debido a no contar con responsabilidades claras y a una débil capacidad de coordinación, debido a que sus recomendaciones no eran vinculantes y a la carencia de instrumentos presupuestarios y de recursos (Gobierno de Colombia, 2012).

Vinculación de la gestión de la información y los datos estadísticos públicos con la modernización del sector público a través de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal

El decreto 32 de enero de 2013 estableció la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, absorbiendo las anteriores funciones de COINFO (Gobierno de Colombia, 2012). El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presidirá las reuniones. La Viceministra de Tecnologías y Sistemas de la Información, en su calidad de Directora Nacional de Información (CIO del Estado), se desempeñará como Secretaria Técnica de las reuniones. La Comisión no tiene un presupuesto independiente, pero usará los fondos existentes ya asignados por sus miembros, así como recursos de 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, también son miembros el Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y un representante de la Presidencia. La Comisión puede invitar a conferencistas ocasionales a las sesiones de acuerdo con la agenda, pero estos no tendrán voto.[7] Un Comité Operativo coordinará todos los subcomités técnicos necesarios. En consecuencia, la composición de la Comisión es bastante reducida, ya que no incluye ningún otro ministerio que puede ser crucial para el ulterior desarrollo de la implementación de proyectos claves de TIC. En países de la OCDE Entidades institucionales similares incluyen miembros de una selección más amplia de ministerios e instituciones claves.

El establecimiento de la Comisión Nacional ilustra que el gobierno de Colombia entiende que es necesario garantizar una alineación nacional de los diferentes enfoques institucionales con respecto a las políticas de información del sector público. Valorar el potencial de los buenos datos y de la información para aumentar el impacto de la definición de las políticas públicas, es esencial para la buena gobernanza. La Comisión trabajará, entre otras cosas, en asegurar 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.

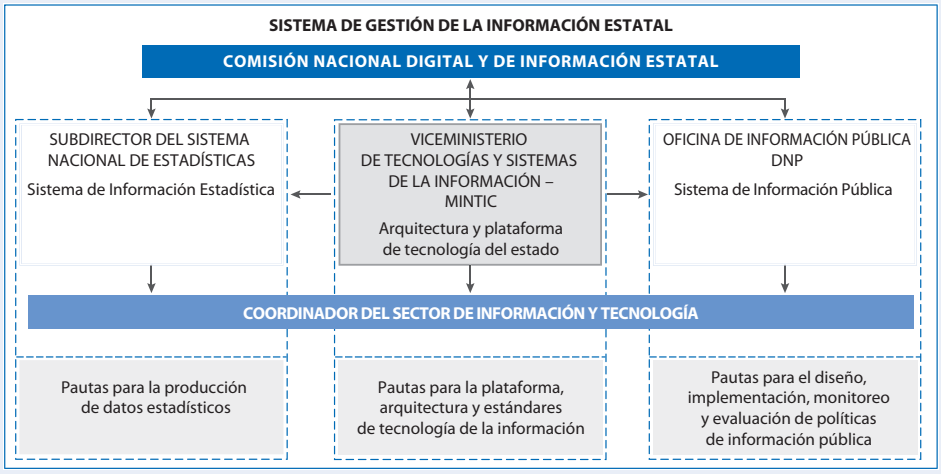
Inicialmente, la estrategia de "Vive Digital" previó el establecimiento de un amplio Consejo Nacional Digital a ser presidido por el Presidente of Colombia. Este Consejo buscaba garantizar la implementación de "Vive Digital" y por lo tanto abordaba el uso de las TIC por parte del sector público. El Consejo debía incluir un grupo más amplio de ministros y otras partes interesadas del sector público, así como diferentes partes interesadas del sector privado y académicos, y de expertos internacionales. Sin embargo, este Consejo ampliado finalmente no fue constituido y la nueva Comisión Nacional asumirá su tarea con una composición más reducida. Como se destacó antes en esta sección, este papel de coordinación clave en materia de implementación de políticas y supervisión de proyectos, podría ser desempeñado de mejor manera por una comisión con una representación más amplia que la actual.

Asegurar la efectividad de la Comisión Nacional

Con el establecimiento de la Comisión Nacional, Colombia busca revitalizar sus estructuras de gobernanza relacionadas con la política de información y el 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, que incluye el Programa de Gobierno en Línea. La Comisión tiene la competencia de asegurar la coordinación nacional y de sectores específicos, y de dar recomendaciones al gobierno referente al uso de las tecnologías de la información.

Recuadro C.1. **Las 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 o guias 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.
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 para 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 mejora 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 propia legislación para asegurar el cumplimiento adecuadamente 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 la participación en los procesos de contratación pública, ni la aprobación de los términos de referencia y condiciones de la contratación y proyectos de inversión.
11. Establecer las directrices de acceso y gestión 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 fiabilidad de la información pública.
12. Consolidar, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, los requerimientos intersectoriales en materia de información estatal y tecnología de información, para definir las políticas y estrategias en esta materia.
13. Hacer seguimiento de la implementación de políticas y directrices relacionadas con la información estatal y las tecnologías de la información.



Fuente: Gobierno de Colombia (2012a), *Informe de antecedentes* (documento de trabajo no publicado).

Este mandato parece ser ambicioso en términos del alcance de la agenda y del grado de alineación buscada. La fortaleza y el valor agregado de la Comisión Nacional será coordinar y alinear los intereses de sus miembros, si bien esto puede ser difícil en algunas áreas si difieren los intereses. En efecto, todavía no es claro cómo podrá tener éxito la Comisión, por ejemplo en la recomendación de directrices conjuntas o en la promoción de acuerdos de interoperabilidad e integración de los servicios, o para asegurar la implementación de las directrices o guías para la contratación de las TIC, en caso de desacuerdos o de intereses divergentes que produzcan disputas que requieran ser solucionadas. En el momento de redactar este Informe, ni la Comisión ni el Ministerio habían finalizado un plan de acción específico con una agenda operacional; dicho plan de acción o agenda será un prerrequisito importante para que la Comisión tenga éxito. Por ende, la Comisión parece depender de la capacidad de sus miembros para tomar decisiones colectivamente, esencialmente jugando un papel orientador en varias áreas importantes del uso de las TIC por parte del sector público, tales como las políticas de TIC en sectores específicos, gestión de la información pública o directrices para la contratación. Por lo tanto, se podrían contemplar otras áreas que requieran de decisiones más vinculantes por parte de la Comisión.

En vista de sus competencias, la Comisión Nacional tendrá que adquirir la capacidad de coordinación necesaria para alinear los enfoques de las partes interesadas; esto será un desafío ya que no puede recurrir a su mandato actual para tomar decisiones vinculantes. En varios temas, la Comisión Nacional tendrá que asegurarse de obtener el compromiso político adecuado incluyendo e involucrando a los otros ministerios relevantes para la agenda de "Vive Digital", así como para los temas específicos mencionados anteriormente, tales como los estándares de interoperabilidad, contratación de TIC, y el compromiso activo con la transformación de las políticas del gobierno a través del uso estratégico de las TIC. Esto será particularmente relevante cuando delimite políticas, lineamientos y estándares con impacto directo sobre la organización de procesos de negocio en los ministerios, organizaciones e instituciones públicas que influyen en las acciones locales. Como la Comisión incluye entre sus miembros permanentes a 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 participación directa de partes interesadas de otras políticas o sectores es limitada. El uso generalizado de subcomisiones podría ser una forma de abordar este punto. Colombia podría por lo tanto contemplar instrumentos adicionales de gobernanza para asegurar el compromiso político, administrativo y operativo con la coordinación multinivel y en todo el gobierno, de la información digital en áreas del mismo sector y entre los diferentes sectores.

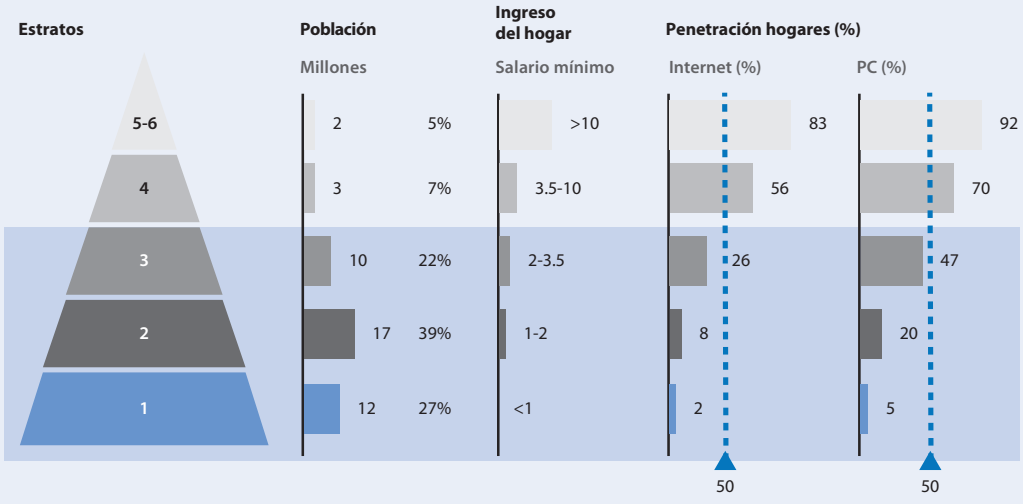
Si bien el Ministerio de Hacienda está representado por su unidad responsable de la Regulación Económica de la Seguridad Social, su papel en la Comisión Nacional pretende dar cobertura al control y a la asignación de recursos adicionales para proyectos de importancia estratégica para la Comisión. En efecto, contar con instrumentos financieros para respaldar e incentivar la implementación de las políticas podría ser una forma de abordar los desafíos de gobernanza. Las diferentes fuentes de financiación de proyectos administradas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, podrían ser coordinadas más estrechamente para apoyar la prestación de servicios integrados, y para consolidar la capacidad de coordinación a través de una financiación alineada. Sin embargo, la Comisión propiamente dicha puede depender en gran medida de las intenciones e intereses de sus miembros individuales para impulsar las decisiones a ser implementadas, y por ende en atención a la Presidencia para asegurar un compromiso más amplio con la implementación en todo el gobierno. El DANE y el Departamento Nacional de Planeación están planificando revisar sus estructuras para apoyar esta reorientación mediante

la creación de entidades dedicadas, por ejemplo en cuanto se refiere a la Directora Nacional de Información (CIO del Estado) o a la Oficina de Información Pública.

Recuadro C.2. **El Comité de Corea del Sur para promover la información pública compartida**

Desde la década de 1980, Corea del Sur reconoció el fuerte liderazgo político como condición previa para lograr avances en materia de gobierno en línea. Esto dio lugar a un fuerte apoyo y liderazgo presidencial, a planes sostenibles a 20 años, a un programa de cambio en la gestión de todo el país, y a la alineación de los programas de gobierno en línea con la evaluación de desempeño.

La División de Compartición de la Información Pública fue constituida bajo el Comité de Promoción de la Información Pública Compartida en 2005. El comité es presidido por el Primer Ministro, y su membresía está compuesta por 12 ministros y 6 expertos del sector privado para dar asesoría. El personal de la división incluye 33 funcionarios provenientes del gobierno central y de gobiernos locales que comparten información administrativa. También se creó un Grupo Asesor para proveer pericia y experiencia adicional. La división tiene cuatro sub-equipos para el manejo de estrategias, evaluación, reducción de documentos y diseño de sistemas.



Se han garantizado mecanismos para compartir la información que promueven la eficiencia del gobierno a través del libre flujo de información. Se han desarrollado planes para compartir información en áreas de sectores específicos, como por ejemplo en salud, pensiones, bienestar y servicios financieros.

Fuente: OCDE (2011), *Towards more Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París.

Los países de la OCDE han adoptado diferentes enfoques para mejorar la capacidad de coordinación en el área de gobierno en línea. En países como el Reino Unido, por ejemplo, la oficina del CIO y la responsabilidad por el gobierno en línea tradicionalmente han sido ubicadas en la Oficina del Gabinete del Primer Ministro. Dichos esquemas ayudan a una mejor concentración en procura de objetivos políticos y orientados al ciudadano. En otros países, como por ejemplo Australia y Dinamarca, el CIO está ubicado en el Ministerio de Hacienda. Dicho esquema tiende a poner énfasis en el uso de instrumentos presupuestarios y en medidas

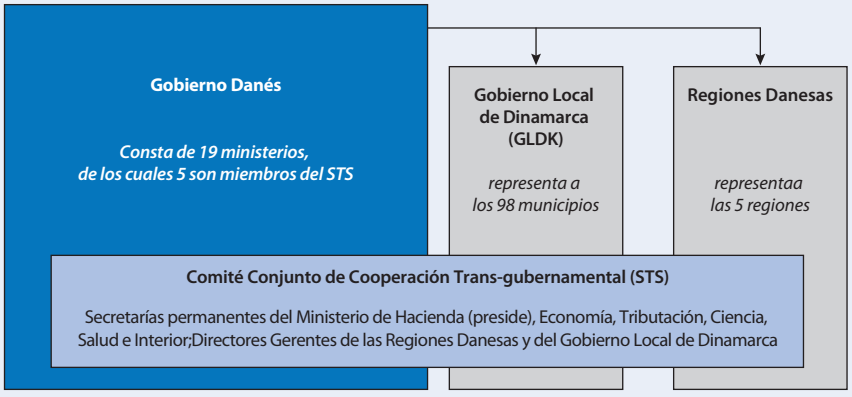
Recuadro C.3. **La estructura conjunta de coordinación del gobierno en línea de Dinamarca**

Dinamarca coordina las políticas del nivel nacional de gobierno con los niveles locales de gobierno, las regiones y municipios, a través de varios mecanismos. Además de usar leyes y decretos, incluyendo la ley anual del presupuesto, se suscriben acuerdos anuales sobre la economía futura entre el gobierno y representantes de las regiones y de los municipios, respectivamente. Esto, en conjunto, permite una dirección general del gobierno local, a pesar de la autonomía local (fiscal) de cada municipio. La responsabilidad local por la economía mantiene incentivos para el uso de TIC y otras herramientas para modernizar y racionalizar la administración y la prestación de servicios.

Las regiones son responsables principalmente de la salud y el desarrollo regional; los municipios son responsables de la prestación de los principales servicios en las áreas claves de bienestar.

Para asegurar la coordinación de la modernización del sector público en los tres niveles de gobierno, se estableció el Comité Directivo de Cooperación Trans-gubernamental (STS) en 2005. Este ha funcionado como un foro clave de coordinación de proyectos de modernización, incluyendo las reformas de simplificación y las estrategias nacionales de gobierno en línea en todo el gobierno (de 2007 a 2010, y recientemente de 2011 a 2015).

Si bien el Comité Directivo no tiene competencias formales en materia de toma de decisiones, a través de sus amplias competencias, actúa como foro de coordinación para sus miembros, garantizando que sus intereses sean independientes y estén coordinados. El Comité Directivo es presidido por el Ministerio de Hacienda; sus miembros son ministerios claves y las organizaciones que representan a los niveles locales de gobierno, las Regiones Danesas (regiones), y el Gobierno Local de Dinamarca (municipios). Otros ministerios sectoriales son invitados en función de las necesidades. El Comité informa semestralmente al gobierno, a las regiones y a los municipios.



El enfoque se basa en el desarrollo de consensos y en una amplia participación de todas las partes interesadas claves, aunque el Ministerio de Hacienda garantiza el avance del proceso de modernización y tiene herramientas presupuestales independientes para impulsar el progreso en todo el gobierno.

Fuente: OCDE (2010), *Denmark, Efficient E-Government for Smarter Public Service Delivery*, OECD Publishing, París; The Danish Government, Danish Regions, Local Government Dennmark (2011), *The Digital Path to Future Welfare*, www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~/media/Files/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengelig_engelsk_strategi.ashx.

de eficiencia para orientar la implementación de las prioridades del gobierno en línea. Otros países han ubicado la responsabilidad del gobierno en línea en ministerios de la administración pública o en ministerios de tecnologías de la información y las comunicaciones, como es el caso de Colombia. El Reino Unido sugirió recientemente lo que puede ser una tendencia: abolir o contemplar la abolición de la función de CIO por completo, asumiendo que esta función no puede separarse del enfoque integrado del conjunto del gobierno, requerido para reformar y modernizar el sector público como un todo así como sus sectores de políticas individuales.

Liderazgo digital en apoyo del progreso

El Gobierno de Colombia ha identificado cinco mecanismos globales para la coordinación de la implementación del gobierno en línea que ya están siendo usados:

- La implementación formal de la estrategia de gobierno en línea a través del cumplimento del decreto 1151 de 2008 y el decreto 2693 de 2012 y los manuales subsiguientes;
- Articulación interinstitucional a través de la coordinación entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y líderes "electrónicos" (*E-Leaders*) nombrados localmente, así como otros controles gubernamentales transversales, como la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa;
- Asistencia técnica, tanto para el desarrollo de capacidades como en la coordinación local de la implementación del Gobierno en Línea;
- Suministro de herramientas tecnológicas específicas, con el fin de apoyar la asistencia técnica;
- Promoción de la inversión de recursos públicos en TIC, a través de una serie de fondos alineados con las estrategias nacionales.

Ubicar la responsabilidad del gobierno en línea en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, enfatiza la relevancia del enfoque del gobierno de Colombia impulsado por la voluntad de aumentar el uso de las TIC para dinamizar y reforzar la sociedad y la economía de la información. Esto proporciona un punto global de partida para estudiar los papeles de la oferta y la demanda con respecto al uso de las TIC por parte del sector público. Es importante vincular la perspectiva de la oferta técnica (soluciones ofrecidas a los usuarios) con temas del lado de la demanda; por ejemplo, sobre cómo satisfacer de mejor manera las necesidades de los ciudadanos y empresas locales, al igual que las de la administración. La gobernanza pública debe demostrar la capacidad de abordar dichos temas de coordinación y demanda de los usuarios. Como se mencionó anteriormente, el gobierno ya está emprendiendo muchas iniciativas para impulsar el desarrollo de un enfoque adecuado, si bien el énfasis sigue estando en las iniciativas impulsadas desde el centro. Se pueden contemplar una serie de mecanismos de gobernanza para complementar los esfuerzos actuales (ver también el Recuadro C.4).

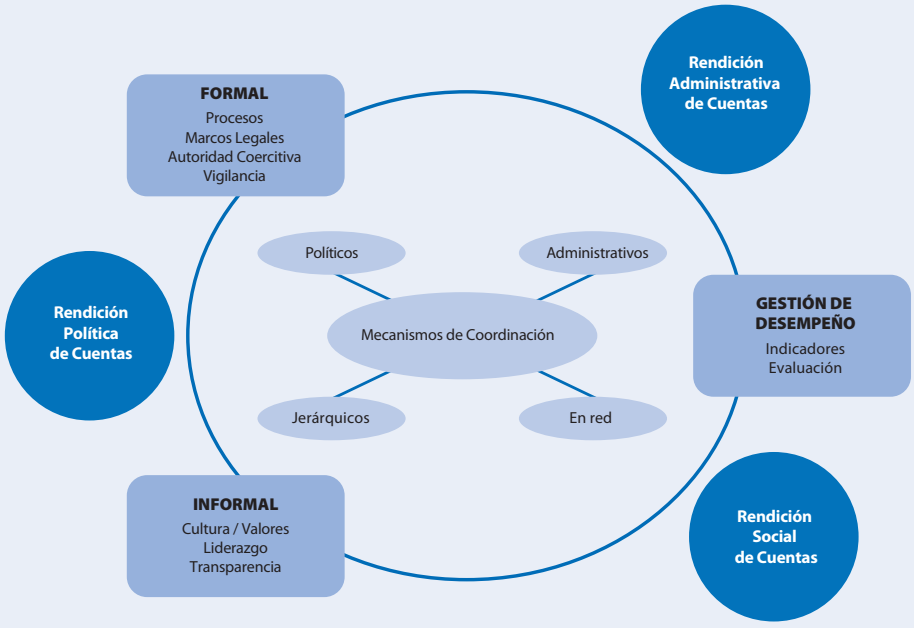
Los mecanismos de coordinación actualmente en funcionamiento también son importantes para crear las bases para el desarrollo de futuras estrategias de TI. Los países están abordando este tema de varias maneras diferentes, y no se puede identificar una sola solución correcta. Sin embargo, tres elementos parecen particularmente importantes en varios países:

- Las partes políticas interesadas de alto nivel están involucradas y comprometidas activamente con el proceso de la estrategia, particularmente en la medida en que el uso de las TIC se extienda cada vez más en la mayoría de áreas de política y sectoriales.

Recuadro C.4. **Elementos sistémicos de la gobernanza pública**

El concepto de gobernanza pública ofrece un marco útil para identificar los componentes clave, para lograr un enfoque transversal y entender los elementos del funcionamiento del conjunto del gobierno. Este enfoque saca a relucir diferentes elementos sistémicos que condicionan la toma de decisiones y la acción, y que necesitan ser abordados para promover una mayor horizontalidad: los métodos y relaciones de trabajo tanto formales como informales están vinculados, al igual que las palancas políticas y administrativas, la pertenencia de los temas, y los mecanismos de rendición de cuentas y coordinación. La rendición de cuentas en sus diversas formas —políticas, administrativas y sociales— ofrece límites e incentivos para la acción y la toma de decisiones.

La mayoría de las administraciones públicas tiene sistemas de gobernanza híbridos, que combinan estructuras jerárquicas (es decir, impulsadas desde arriba o desde el gobierno central) y de red (es decir, distribuidas entre nodos individuales e institucionales), y mecanismos formales e informales de coordinación y toma de decisiones. Cada elemento forma parte de un todo con el fin de lograr los objetivos. Los mecanismos de coordinación son esenciales para que un sistema funcione bien, ya que vinculan a los otros elementos. Además de ser o bien jerárquicos o de red, los sistemas de coordinación también tienen elementos políticos (por ejemplo, Comités de Gabinete) y administrativos (por ejemplo, Grupos de Trabajo interministeriales).



La columna vertebral de un enfoque único del gobierno con respecto a la administración pública, es el establecimiento de estructuras de cooperación para cumplir los objetivos del gobierno más efectivamente. Estas estructuras pueden ser creadas por presiones jerárquicas o pueden surgir —posiblemente de manera más efectiva— de acciones y negociaciones colegiadas, impulsadas por redes informales y valores. Lograr los objetivos del gobierno utilizando estructuras jerárquicas implica lograr acuerdos entre las esferas políticas y administrativas sobre el diseño organizacional o una reorganización intencional, mientras que utilizar la negociación como motor acoge la heterogeneidad, abriendo espacios para el supuesto de que los actores políticos y administrativos tendrán diferentes actitudes frente a la reforma de la administración pública. Los países parecen lograr un equilibrio entre estos; los cambios estructurales de arriba hacia abajo o por mandato, asociados generalmente con una fuerte voluntad política y una visión central, que pueden no ser siempre suficientes en sí mismos para producir resultados.

Fuente: OCDE (2011), *OECD Public Governance Reviews, Estonia, Towards a single government approach*, OECD Publishing, París.

- Los usuarios y las principales circunscripciones son involucrados sistemáticamente para determinar en torno a que valores agregados se debe edificar la estrategia; y
- Hay un mecanismo en ejecución para asegurar que las negociaciones financieras, los incentivos para la implementación y la financiación pertinente se garanticen durante todo el proceso de implementación de las estrategias.

La Directora Nacional de Información (CIO del Estado) y la red emergente de Directores de Información (CIO)

El decreto 2618 especifica las responsabilidades de la Viceministra, identificada también como la Directora Nacional de Información (CIO del Estado) de Colombia. Si bien el cargo y el período de la CIO del Estado tienen un fuerte valor agregado para fines de comunicaciones, el papel de la CIO del Estado hace parte de las funciones de la Viceministra. Si bien la Viceministra también es la secretaria de la Comisión Nacional, su mandato no está limitado al trabajo con la Comisión Nacional u otros órganos de coordinación. Sin embargo, como secretaria de la Comisión, ella impulsará la política nacional y la implementación de las estrategias, garantizando al mismo tiempo la coordinación entre las partes claves de la Comisión. Además, como CIO del Estado, ella trabajará con los CIO existentes y de los nuevos sectores dentro de una red nacional de CIO. También se pretende establecer cooperación con CIO del sector privado como parte del mandato de la CIO del Estado. Mediante el establecimiento de una red nacional de CIO, el gobierno pretende reunir a CIO de los 24 sectores administrativos centrales, para aumentar la conciencia sobre los beneficios políticos y administrativos de la digitalización en los diferentes sectores y áreas de política.

El decreto 2618 de 2012 especifica el papel del nuevo Viceministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Dentro del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Viceministra es responsable de tres direcciones: Políticas y Desarrollo de TIC; Estándares y Arquitectura de TIC; y el programa de Gobierno en Línea. Las tres direcciones tienes áreas de trabajo y partes interesadas importantes de nivel transnacional, trans-gubernamental y trans-sectorial. La Viceministra tiene una serie de funciones claves, incluidas (pero no limitadas a):

- "Formular, coordinar y hacer seguimiento a la implementación de políticas públicas para el uso, acceso y administración de la infraestructura tecnológica que soporta la información del Estado, de manera alineada con la estrategia gubernamental nacional y sectorial, así como la seguridad, privacidad y la interoperabilidad de los sistemas".
- "Promover el desarrollo de la industria de Tecnologías de la Información para contribuir al crecimiento económico, la competitividad, la generación de empleo y la reducción de la pobreza".
- "Diseñar e implementar mecanismos de financiación, promoción e incentivos al Sector en materia de Tecnologías de la Información para financiar planes, programas y proyectos acorde a las funciones del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones definidas en el artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 y restantes normas que lo regulan".
- "Establecer, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, DNP, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, los estándares y directrices para la aplicación de las políticas en materia de información en las entidades de la administración pública".[8]

Nueve CIO fueron nombrados en octubre de 2012. El papel de los CIO es acelerar y dirigir la explotación de los sistemas de información y de las TIC para la definición de políticas y

prestación de los servicios. Esto también puede ser un elemento positivo en términos de compartir conocimientos, desarrollar capacidades y alimentar la colaboración en el gobierno. La red de CIO no pretende ser un foro de toma de decisiones complementario a la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, sino más bien un espacio para concienciar y garantizar un uso más estratégico de la información y de las TIC. Con el establecimiento de la CIO del Estado y los CIO basados en sectores, Colombia demuestra que ha entendido la necesidad de aplicar las TIC estratégicamente en todo el gobierno, incluidas áreas de políticas específicas, así como la necesidad de garantizar la coordinación de todos estos esfuerzos. Esto requerirá de CIO sectoriales altamente calificados capaces de crear una plataforma política para fomentar las potencialidades de las TIC en el conjunto del gobierno, particularmente en lo referente a las políticas y directrices de la Comisión. El Consejo de CIO del Reino Unido ha sido un buen ejemplo de un foro de coordinación amplio, que incluye todos los niveles de gobierno (ver Recuadro C.5).

Recuadro C.5. **El Consejo de Directores de Información (CIO) del Reino Unido**

El Consejo de Directores de Información (*Chief Information Officer (CIO) Council*) reúne a CIO de todas las partes del sector público para abordar temas comunes de TI y mejorar la prestación de servicios públicos.

El papel del Consejo de CIO

- Actúa como foro para asociaciones de profesionales de TI de todo el gobierno;
- Sus miembros provienen del sector público entendido en un sentido amplio, gobierno central, gobierno local, y agencias como la salud y las autoridades policivas;
- Está a cargo de crear y ejecutar una agenda de CIO de todo el gobierno, para apoyar la transformación del gobierno y desarrollar las capacidades y la preparación para cambios operacionales habilitados por las TI;
- Armoniza las agendas de todo el gobierno referente a temas TIC, con rendición de cuentas en las organizaciones ejecutoras.

El modelo operativo

- Los asuntos del Consejo se gestionan con base en lo siguiente:
- El Consejo es presidido por el CIO del Gobierno, cuyo equipo desempeña la función de secretaría;
- Hay un mínimo de tres reuniones al año de un día de duración;
- Los miembros asisten a las reuniones importantes en persona;
- Se usan teleconferencias entre las reuniones para mantener y/o dirigir el avance;
- Los miembros del Consejo actúan bajo el principio de “responsabilidad colectiva” para dirigir, apropiar y ejecutar las acciones estratégicas acordadas;
- La membresía en el Consejo se obtiene mediante invitación del Consejo en pleno;
- La base de las actividades del Consejo son eventos interactivos y orientados a acciones.

Fuente: www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/CIO-council.pdf (visitado en enero de 2012).

Por ende, con el nuevo diseño organizacional, Colombia demuestra que es consciente de la importancia de establecer una estructura de gobernanza adecuada. Esto incluye particularmente los procesos y estructuras para la toma de decisiones y el desarrollo de los mecanismos de coordinación adecuados, que probablemente sean un requisito clave para tener éxito. Una mayor consolidación y mejora de estos mecanismos de coordinación podría enfatizar diferentes aspectos, tales como la rendición de cuentas políticas, administrativas y

sociales, como se describe en el Recuadro C.5. Esto también incluye mecanismos de mercado e incentivos financieros, como se resalta en las responsabilidades de la Viceministra mencionadas anteriormente. Los mecanismos de capacidad de coordinación y de implementación a ser puestos en funcionamiento por el nuevo Viceministerio jugarán un papel clave para un desenlace con éxito.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Durante la última década y particularmente en los últimos cinco años, Colombia ha progresado en su capacidad para prestar servicios públicos a través de uso de las TIC. El gobierno ha demostrado un fuerte liderazgo y ha sido el motor clave en este desarrollo. Si bien un fuerte liderazgo nacional ha demostrado ser fundamental en este período, parece que Colombia está llegando a una etapa de madurez, donde se necesitan nuevos enfoques para atender los desafíos de desarrollo e implementación. Colombia ha iniciado varias medidas para garantizar una mejor gobernanza nacional del uso de las TIC por parte del sector público. Con el establecimiento de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, Colombia busca prestarle cada vez más atención a la prestación coherente de servicios por parte del gobierno. Esto incluye una atención particular al uso de servicios de información en todo el sector público. Dado que el uso de las TIC está siendo cada vez más relevante entre las diferentes áreas sectoriales y de política, es esencial el compromiso de los ministerios y de los sectores específicos con la estrategia nacional. La Comisión Nacional constituye un paso importante para mejorar la gobernanza nacional del uso de las TIC por parte del sector público, si bien la valoración de su impacto se conocerá tras la implementación adicional y la evaluación de su funcionamiento.

Sin embargo, parecen existir varias áreas donde se podrían contemplar cambios, en el diseño de la Comisión para mejorar aún más su impacto. El mandato de la Comisión no es muy fuerte y aún está por desarrollarse un plan de acción concreto que enmarque su funcionamiento. Parece ser que varias decisiones claves a ser tomadas por la Comisión no son vinculantes. Este cumplimiento voluntario supone un gran desafío para mejorar la capacidad de coordinación de la Comisión, apoyada muy de cerca por la recientemente nombrada Viceministra en su calidad de Directora Nacional de Información (CIO del Estado). La CIO del Estado tendrá que explotar y utilizar plenamente su papel como secretaria de la Comisión para garantizar la coherencia y las sinergias entre las partes interesadas claves. La ausencia de ministerios claves como miembros de la Comisión pone en peligro el compromiso y el sentido de pertenencia en todo el gobierno, y hace más difícil la coordinación. Dicho esto, el uso generalizado de subcomisiones podría suplir este tema junto con el nombramiento de CIO sectoriales. Esto podría ayudar a garantizar la coordinación de los sectores y el uso de las TIC en áreas de políticas específicas. Además, el gobierno podría hacer más para mejorar su capacidad de coordinación, y estudiar cómo puede fomentar el desarrollo de mecanismos de gobernanza para apoyar la puesta en marcha de servicios en línea; en particular, el compromiso con y el sentido de pertenencia de la estrategia nacional de TIC y el desarrollo de servicios en línea conectados internamente a nivel administrativo. Para lograr esto, el gobierno podría contemplar:

- **Mejorar aún más la capacidad de coordinación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y asumir la competencia de fomentar la coordinación de los CIO.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones juega un papel central como coordinador de la sociedad de la información y de las políticas de gobierno en línea, acentuado aún más tras el nombramiento de la CIO del Estado en el ministerio. Con el fin de tener pleno éxito, podría beneficiarse de desarrollar más sus capacidades para convertirse en un *ministerio coordinador de la capacidad institucional del gobierno central para maximizar la*

relevancia trans-gubernamental. En efecto, si el gobierno continúa con la creación de un Comité de Gabinete permanente de Operaciones del Gobierno como se recomienda en el Capítulo 2, este Comité 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, aportando el vínculo entre las operaciones coherentes del gobierno en toda su magnitud, la prestación eficiente y efectiva de los servicios públicos, y la necesidad de una gestión conectada de la información del sector público.

Si bien depender del apoyo político y de las facultades de coordinación de la Presidencia puede garantizar un alto nivel de atención política a estos temas, el Ministerio necesita edificar sobre y mejorar sus funciones de ejecución para aumentar su agilidad, y fomentar el sentimiento de que la agenda de la política de la sociedad de la información *pertenezca al conjunto del gobierno*. El uso estratégico de la Red de CIO puede promover este propósito, a través de la discusión temática de asuntos claves, demostrando el valor agregado de las TIC en la definición de políticas.

El refuerzo de la posición de coordinación del Ministerio se puede lograr aprovechando los intereses políticos, administrativos y operativos de otras importantes partes interesadas del área, ampliando los mecanismos de arriba hacia abajo con gobernanza de abajo hacia arriba. Esto requerirá mantener un liderazgo fuerte, construyendo alianzas dentro del gobierno y con partes interesadas claves del sector privado y de la sociedad civil, y usando *incentivos* económicos y políticos, e igualmente aplicando reglas y procesos amplios de *coordinación formal*. La CIO del Estado necesitará jugará un papel importante en estos asuntos, vinculando el trabajo de la Comisión Nacional con esfuerzos paralelos.

- **Establecer mecanismos nacionales incluyentes de coordinación de TIC.** Con respecto a este tema, los mecanismos de coordinación que incluyen a miembros clave 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 *coordinación interministerial fuerte*, y de una mayor consideración de los niveles locales de gobierno. La recientemente 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 inclusión y un compromiso más amplios.

  Colombia podría asegurarse que la membresía de la Comisión Nacional refleje un *amplio compromiso político y administrativo* con las decisiones y con su implementación, en particular con ministerios claves en áreas de alta prioridad, tales como educación, salud, justicia y competitividad. Por ejemplo, esto podría hacerse incluyendo algunos ministerios como miembros de la Comisión o mediante el uso generalizado de subcomisiones para garantizar el sentido de pertenencia de, y el compromiso con, los resultados. Esto también ayudaría al desarrollo de y al compromiso con futuras estrategias de TIC por parte de los decisores de políticas sectoriales, y a aumentar el uso integrado de las TIC. Esta inclusión ampliada debe ser desarrollada y alineada muy estrechamente con el papel paralelo de la red de CIO emergente.

- **Fortalecer los instrumentos de gobernanza.** La Comisión Nacional será un foro de coordinación importante. Sin embargo, puede valer la pena contemplar si debe fortalecer sus instrumentos de gobernanza a través de *requisitos obligatorios* seleccionados, por ejemplo con respecto al uso de estándares o componentes de infraestructura conjuntos:

Se podrían usar *acuerdos estandarizados de contratación de TIC* para garantizar la coherencia y la consolidación de los estándares, y acelerar la interoperabilidad, por ejemplo a través de un modelo de "cumpla o explique". Esta podría ser un área en la cual el gobierno establezca una estrecha colaboración con la recientemente establecida Colombia Compra Eficiente, la agencia creada como resultado de la decisión del gobierno de consolidar las capacidades de contratación (ver Anexo B). La contratación estratégica de las TIC potenciaría la coherencia y la interoperabilidad. El establecimiento de esos acuerdos en *estrecha cooperación* con compradores y usuarios del sector público, así como con proveedores privados podría ayudar a homogeneizar los estándares nacionales de TIC. La contratación está incluida como parte del mandato de la Comisión.

Los actuales *esquemas de cooperación y la división de responsabilidades* entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podría ser objeto de mayor evaluación, para garantizar la *alineación entre los objetivos de desarrollo y de las políticas de información*, mejorando al mismo tiempo la agilidad en los procesos de toma de decisiones para eliminar las superposiciones y la duplicación y garantizar un uso coherente de los recursos. Esto también implicaría la plena garantía de que todos los *criterios de financiación* están alineados entre las diferentes fuentes. Esta coordinación está incluida como parte clave del mandato de la Comisión.

Gobernanza multinivel: apoyo central e incentivos para la prestación territorial de servicios en línea

Si bien la Constitución da autonomía a las unidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, las actuales restricciones legales y financieras para esta autonomía son bastante amplias.[9] Colombia muestra contrastes regionales significativos: estos van desde áreas agrícolas a pesqueras, desde áreas mineras hasta áreas de la industria de la construcción, desde áreas urbanas a reales, desde playas hasta altiplanicies, montañas y selvas tropicales (ver Capítulo 1). Colombia también tiene uno de los más altos niveles de desigualdad regional, y algunas de las mayores diferencias entre áreas urbanas y rurales en relación con otros países latinoamericanos (OCDE, 2011) (ver Capítulo 1). El Plan Nacional de Desarrollo busca solventar estas disparidades y para ello se centra en varios temas de vital relevancia para el uso de las TIC, tales como la tasa de alfabetismo, necesidades básicas insatisfechas y más específicamente, penetración de internet y de banda ancha. Si bien se han logrado progresos evidentes, siguen existiendo disparidades significativas en materia de conectividad en el nivel local en todo el país.

Como se desarrolló en mayor detalle en los Capítulos 1, 2 y 4, la mayor parte de los ingresos tributarios de Colombia son recaudada, y la mayor parte del gasto público es ejecutado por el nivel nacional de gobierno (Gobierno de Colombia, 2012). El gobierno nacional es el centro de la definición de estrategias, abordando los desafíos tanto nacionales como locales. La estrategia de Gobierno en Línea, como fue definida inicialmente en 2008, fija objetivos y cronogramas de implementación para el nivel nacional así como para los niveles territoriales. Si bien el gobierno de Colombia reconoce la necesidad de ajustar la visión y dirección nacional de su estrategia en línea, con las circunstancias locales y las condiciones específicas en cada uno de sus territorios, en la práctica esto puede ser difícil de llevarse a cabo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordina la implementación de la estrategia de gobierno en línea; esto parece ser particularmente demandante en el nivel local donde el enfoque de arriba hacia abajo, solo ha sido complementado parcialmente con incentivos para aumentar la eficiencia a través de proyectos autofinanciados de TIC. Esto

puede estar generando desafíos en materia de implementación de servicios, soporte de TIC dentro de la administración pública, y para garantizar suficientes conocimientos y capacidades locales, al mismo tiempo que se hace muy poco énfasis en la adopción de los servicios. El gobierno nacional está actualmente abordando este tema habilitando la implementación de servicios estandarizados en los niveles locales. Esto se aplica tanto para los servicios de atención al público como para los servicios administrativos internos. Dicho enfoque impulsado nacionalmente permite grandes potencialidades en el uso de dichos servicios para garantizar una reducción de las diferencias locales.

Financiar el gasto en TIC nacionalmente y en los niveles subnacionales de gobierno

Los sistemas de información y las TIC son financiados a través de diferentes fuentes en el nivel local: transferencias generales del estado ajustadas de acuerdo con las necesidades y condiciones locales, financiación del Departamento Nacional de Planeación del Plan Nacional de Desarrollo (que incluye inversiones significativas privadas apalancadas), fondos nacionales de TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y rentas en concepto de impuestos locales que difieren en función del tipo y tamaño de los departamentos y los municipios. Además, el nuevo sistema de regalías financiado por las rentas mineras (ver Capítulo 4) también financia inversiones en TIC a través de sus fondos de desarrollo, pero particularmente a través de la asignación del 10% dedicada a la ciencia, la innovación y las TIC. Los fondos más cuantiosos son gestionados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), pero los recursos generales nacionales, aprobados por el Ministerio de Hacienda, y particularmente el fondo del 10% del sistema de regalías, también son importantes en términos de cuantía (ver Tabla C.2). Un rasgo notable del patrón de gasto colombiano es la muy alta participación de las inversiones. La proporción inversiones/ costes operativos fue de 62/38 en 2012 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2012). Esto se refleja en el ritmo del progreso significativo logrado, si bien la velocidad del cambio puede generar importantes desafíos referente a la gestión efectiva de los mismos.

Este último fondo es administrado por Colciencias, el Departamento Administrativo responsable de las políticas de ciencia e innovación, junto con el Departamento Nacional de Planeación. La gestión del sistema de regalías en materia de administración y toma de decisiones está a cargo de seis órganos regionales, los OCAD (*Órganos Colegiados de Administración y Decisión*) (ver Capítulo 4), que dirigen las inversiones en el nivel territorial, incluidas las inversiones en TIC. Los proyectos que involucran fondos del Plan Nacional de Desarrollo son tratados por el Departamento Nacional de Planeación, y los que contienen un componente de TIC son gestionados por una unidad específica del Departamento Nacional de Planeación a través de un procedimiento ampliado. Esto sucede sin el involucramiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Este último proceso parece ser subóptimo, dado que no refleja plenamente el requisito necesario de alinear las decisiones de inversión, con las recomendaciones nacionales sobre el uso de las TIC y los sistemas de información. El gobierno de Colombia está estudiando actualmente cómo crear un procedimiento más ágil y efectivo, teniendo en cuenta simultáneamente el impacto local y la alineación nacional.

Un principio que rige los diferentes fondos nacionales para el desarrollo local, es que las entidades locales compitan por la financiación de los proyectos bajo las prioridades de desarrollo estratégico. Este mecanismo competitivo debe ayudar a garantizar la financiación de los mejores proyectos. Sin embargo, según algunos funcionarios, la toma de decisiones sobre asignación de la financiación se establece en ocasiones en función de la distribución regional y en el resultado de negociaciones. Si bien esto puede reflejar consideraciones

Tabla C.2. **Fuentes de financiación para proyectos de TIC en Colombia (2012)**

Nombre de la fuente	Autoridad que aprueba	Autoridad que ejecuta	Monto aproximado de proyectos con un componente TIC en 2012 (USD)	Información adicional
Recursos de inversión nacional	DNP-DIFP	Entidad nacional	Alrededor de USD 206 millones	Una opción de financiación por separado para inversiones dirigidas a entidades nacionales.
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	FONTIC	FONTIC	Alrededor de USD 682 millones	Incluye fondos para infraestructura de comunicaciones.
Entidades nacionales, recursos propios	Entidad nacional	Entidad nacional	Alrededor de USD 304 millones	
Fondo para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: 10% de las Regalías Generales	DNP-Colciencias	Entidad territorial	Alrededor de USD 470 millones	También incluye proyectos de ciencia e innovación que ***no*** tienen un componente de TIC del sector público.
Fondo de Regalías Generales	DNP-OCAD	Entidad territorial	USD 1,135 millones, USD 703 millones para desarrollo regional	Principalmente proyectos que ***no*** tienen un componente de TIC del sector público.
Entidades territoriales, recursos propios	Secretaría de TIC (departamentos) y el municipio	Secretaría de TIC (departamentos) y el municipio	No hay datos	Las entidades territoriales tienen el derecho de tomar préstamos para financiar inversiones.
Asociaciones público-privadas (APP)	Entidades públicas y privadas	Entidades públicas y privadas	No hay datos	Desde 2012, las APP se han convertido en una opción para organizar y financiar inversiones y operaciones en TIC.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2013), *Fuentes Recursos TIC 2012-rev MIM* (documento de trabajo no publicado).

Nota: Los datos son aproximaciones preliminares basadas en las cifras disponibles a febrero de 2013. Tasa de cambio de 2011: USD 1 = COP 1,850.

importantes de justicia regional, la utilización de evidencias sólidas basadas en el impacto proyectado del uso de las TIC debe garantizarse en el proceso de asignación. Además, la existencia de numerosas fuentes de financiación requiere de una estricta coordinación, para garantizar la coherencia y la alineación entre categorías de inversión. Aquí también se podría fortalecer un claro enfoque dirigido a lograr y medir resultados. El gobierno es claramente consciente de dicha situación. También se aplican ampliamente otros incentivos para lograr el compromiso local, tales como el uso de co-financiación de proyectos. Una serie de proyectos se benefician de financiación 50/50 del fondo de inversión y la autoridad local, si bien los niveles de co-financiación están ajustados en función de la capacidad fiscal y el nivel de desarrollo de las distintas entidades locales para buscar una redistribución más justa. Esto, en principio, debe estimular el compromiso local con los fondos gastados. No existen datos disponibles sobre el porcentaje de recursos locales asignados para el uso de las TIC en los niveles departamentales y municipales. Si bien se pueden hacer algunas estimaciones, un análisis integral de los incentivos existentes requeriría de valoraciones adicionales y de la recopilación sistemática de mejores datos.

Las competencias de los departamentos y municipios con respecto al uso de las TIC no están definidas claramente, pero las TIC siguen siendo una parte importante de sus

responsabilidades generales necesarias para la prestación de servicios. Los niveles locales de gobierno, responsables principalmente del desarrollo local, parecen funcionar como ramas operativas centradas en la implementación, en lugar de hacerlo como entidades separadas con estrategias independientes para la prestación de servicios. Algunos funcionarios señalan la existencia de dificultades para establecer una conexión clara entre la definición de políticas del nivel nacional y local, lo que por ende atrae el interés político de los alcaldes. Esto requiere de mayor atención para garantizar políticas y servicios coherentes en el conjunto del gobierno. Existen varias iniciativas que están mejorando el diálogo nacional entre los niveles locales, aunque parece haber áreas para la mejora en lo referente a la coordinación central-local (OCDE, 2013). Los análisis sugieren la necesidad de un mayor nivel de implicación por las partes interesadas locales, mejorando así la coordinación y la gobernanza (OCDE, BIRF, Banco Mundial, 2013).

Diálogo multinivel sobre las políticas

Un elemento importante del diálogo nacional continuo en el nivel local, son los "Acuerdos para la Prosperidad", los cuales captan un alto nivel de atención política[10] (ver Capítulo 4). Son reuniones locales celebradas en diferentes lugares por todo el país, cubriendo un amplio número de sectores. Las reuniones generalmente incluyen un gran número de partes interesadas, tanto del sector público como del privado, y de la sociedad civil. Con la asistencia semanal del Presidente de la República, los acuerdos están creando un diálogo público genuino y una presencia nacional en los niveles locales. Estos incluyen discusiones sobre conectividad, habilidades digitales, y prestación de servicios en línea, entre otros temas. Las reuniones son apoyadas generalmente a través de diferentes medios digitales a medida que se responden las preguntas de los ciudadanos, preparándose para las interacciones en vivo.

Los Acuerdos Digitales para la Prosperidad también se discuten en línea, con participación local a través de las páginas web del gobierno, sitios de Facebook o de YouTube. Actualmente, la participación en línea por parte de los usuarios sigue siendo reducida; de ahí el impacto directo limitado. Sin embargo, la práctica emergente de Colombia de mezclar el diálogo público en línea y fuera de línea, tiene un gran potencial para aumentar la adopción en línea, lo que va de la mano con la estrategia de prestación multicanal de servicios.

Algunas organizaciones independientes representan más directamente los intereses locales, tales como la Federación Colombiana de Municipios. A pesar de están altamente involucradas en el desarrollo e implementación del gobierno y los servicios en línea (por ejemplo a través del proyecto Metalogo), dichas organizaciones no parecen jugar un papel institucionalizado en el marco de gobernanza central-local. Algunos países de la OCDE se benefician de este tipo de esquemas institucionales incluyentes, usando organizaciones con una fuerte presencia local, con el fin de garantizar el compromiso y la responsabilidad local, así como una definición de políticas de abajo hacia arriba.

El Comité Institucional de Desarrollo Administrativo fue creado por decreto en 2012 para vigilar la implementación total en todas las entidades. Dichas unidades estandarizadas con una perspectiva alineada de reforma del sector público pueden ser involucradas aún más y utilizadas en las comunicaciones locales-centrales. Un líder local de Gobierno en Línea en estas entidades subnacionales actúa como el responsable local de la implementación. Para producirse esta implicación se requiere de comunidades locales fuertes y de capacidades locales. Colombia reconoce que la insuficiente capacidad local es un desafío. Además, Colombia ha venido experimentando dificultades para alcanzar la eficiencia en materia de educación, incluyendo particularmente la educación primaria (OCDE, 2013; OCDE, BIRF, Banco Mundial, 2013). Si bien este es un desafío aparte, la falta de crecimiento del número de profesionales en TIC

durante la mayor parte de la última década, puede agravar aún más la situación desde el punto de vista de las TIC. Este "crecimiento ausente" contrasta con las altas tasas de crecimiento en el número de profesionales en TIC que se está produciendo en otras economías emergentes (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

A través del programa de Gobierno en Línea Territorial, el gobierno nacional pretende garantizar que la conectividad local mejorará el acceso y las capacidades a través de programas locales en las escuelas, alcaldías, juzgados, bibliotecas y hospitales. Liderados por Compartel, más de 2,000 telecentros locales fueron suministrados por todo el país, conocidos como Puntos Vive Digital. A partir de la más reciente reestructuración del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en 2012, Compartel ha sido nombrada Dirección de Conectividad. Dichos enfoques positivos se están extendiendo actualmente hacia las áreas más rurales y la selva amazónica. Esto parece ir totalmente en línea con los objetivos de inclusión descritos en la estrategia de "Vive Digital". En algunos países de la OCDE como España, el uso de aprendizaje (*e-learning*) y de cursos en línea ha demostrado ser útil para el desarrollo de capacidades locales, apoyando la implementación de políticas nacionales de gobierno en línea. Otro ejemplo puede ser proporcionado por los municipios más desarrollados de Colombia, por ejemplo Bogotá, donde se producen prácticas útiles que se centran en el valor agregado. Actualmente existe poco intercambio formalizado de experiencias y conocimientos entre los niveles locales de gobierno, particularmente en el nivel municipal.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Colombia reconoce que los niveles locales son claves para la interacción entre el Estado y los ciudadanos, y por ende también para la prestación y comunicación de servicios públicos. Colombia ha priorizado y mostrado progresos en la promoción de su agenda de Gobierno en Línea en los niveles locales de gobierno. La conectividad y la prestación de servicios han aumentado, y el desarrollo local de servicios en línea está creciendo. Tras haber delineado un ambicioso programa de transformación a través del programa de Gobierno en Línea para los niveles territoriales, el gobierno también está apoyando a los niveles locales de gobierno. Sin embargo, se puede hacer más para involucrar plenamente a los niveles locales de gobierno, fomentando el sentido de pertenencia y compromiso local. Los incentivos financieros no ha sido desarrollados totalmente, y el modelo operativo a menudo se basa en la ejecución local, en lugar de en la delegación de competencias. Para abordar estos temas, el gobierno podría contemplar:

- **Facilitar y aumentar el compromiso local con la prestación de servicios en línea.** El gobierno de Colombia ha llevado a cabo un fuerte impulso central para la prestación de servicios en línea. Si bien es necesario mejorar aún más la coherencia y el compromiso con la prestación de servicios en línea en los diferentes niveles de gobierno, la presencia de *representantes locales* de los diferentes niveles de gobierno podría ser contemplada, pudiendo ser incluidos en órganos relevantes del gobierno central o a través de reuniones de diálogo central-local. La Comisión Nacional podría ser un punto de partida para dichos procesos de diálogo y coordinación. Esto podría permitir una mejor coordinación y un mayor énfasis en las necesidades locales y por ende potenciar el compromiso con su implementación. También podría facilitar un *diálogo de abajo hacia arriba*, mejorando los mecanismos de coordinación vertical central-local.

  Involucrar a los municipios en diálogos formalizados también puede sentar las bases para un mejor *intercambio de buenas prácticas* de los departamentos o ciudades de mayor desarrollo, tales como Bogotá o Barranquilla. Esto también podría organizarse

horizontalmente entre departamentos y municipios. También se podría fomentar el fortalecimiento de las *asociaciones municipales y departamentales*, debiendo ser valoradas. El desarrollo de una Red paralela de CIO de los gobiernos locales puede complementar la Red de CIO nacional basada en sectores.

En este frente, el gobierno podría trabajar para asegurar que el diálogo vertical entre los niveles centrales y locales se centre en *preguntas de prioridades claves*: ¿Dónde se necesita un *fortalecimiento de la gobernanza* de los marcos de interoperabilidad del gobierno en línea, y en el suministro de componentes y plataformas de prestación de servicio conjuntas? ¿Valdría la pena *incrementar simultáneamente la autonomía de los gobiernos locales* en la concreción de los beneficios sociales y económicos de las TIC, incluyendo garantizar la adopción, dirigiendo los esfuerzos a servicios en línea específicos para las circunstancias y usuarios locales, pasando de una ejecución de los servicios "orientada al agente" hacia una definición y gestión más autónoma de las políticas locales?

Los principios claves subyacentes deben *evitar superposiciones institucionales* y *duplicaciones innecesarias*, para garantizar el aprovechamiento de las *sinergias* entre autoridades y unidades similares o relacionadas. Teniendo un mayor conocimiento del nivel local y de las necesidades del mismo, también puede ayudar a definir cuál es el valor añadido de la prestación de servicios en línea y de telefonía móvil, garantizando así una mayor repercusión en las partes interesadas claves.

- **Alinear los criterios para la financiación nacional en todo el gobierno.** El gobierno central podría prestar mayor atención a garantizar una mejor coordinación y alineación de los criterios para la financiación nacional de las diferentes iniciativas locales. Los fondos son un instrumento importante *para garantizar la coherencia y facilitar el cumplimiento* de las estrategias nacionales, incluyendo las prioridades en la prestación de servicios en línea, la interoperabilidad y la transparencia, entre otras cosas. Seguir los mismos lineamientos y directrices será importante para lograr la plena *eficiencia* de las inversiones nacionales y adoptar un enfoque integrado hacia la prestación de servicios.

Administrar el uso de las TIC para un mayor impacto en el sector público

El gobierno de Colombia ha enunciado una serie de objetivos de políticas para conseguir un mayor desarrollo a través de la digitalización. A un nivel general de la sociedad, un mayor nivel de empleo y de competitividad son metas importantes. Una mayor eficiencia en la administración pública, una mejor calidad y una menor carga administrativa son metas más específicas orientadas a programas. Una mayor transparencia y participación también son esenciales para fortalecer la confianza en el gobierno y mejorar la rendición política de cuentas. El logro de estas metas requiere focalizarse en el impacto de las políticas. Esta sección versa sobre la eficiencia —tanto en la toma de decisiones como en la implementación— con el fin de aumentar el impacto.

Mejorar la eficiencia en el sector público significa reducir costes manteniendo el mismo producto o resultado, o aumentar o mejorar los servicios usando los mismos recursos.[11] Esto requiere de la adopción de medidas que puedan ser implementadas y posteriormente se vean reflejadas en los presupuestos o como mejoras en los servicios públicos. La mayoría de los países de la OCDE tienen que realizar esfuerzos considerables para conseguir beneficios financieros derivados del uso de las TIC en el sector público. Si bien Colombia puede haber llevado a cabo medidas que han contribuido a una mayor eficiencia del sector público, parece que no se han recogido adecuadamente datos para documentarlo. Aunque el monitoreo y el

progreso se miden con respecto a la implementación de soluciones técnicas, mejoras en los procesos y en la prestación de servicios, parece que no se hace énfasis suficiente en estimar los impactos reales: esto puede hacer surgir consideraciones adicionales sobre la recolección de datos e información. El uso de plantillas fáciles de comunicar sobre cómo medir el impacto puede apoyar la obtención de mejores datos.

Para concretar las ganancias en eficiencia en la implementación de las TIC se requiere identificar claramente dónde está el valor agregado. Tradicionalmente, las prácticas de la OCDE señalan que se producen posibles ganancias en eficiencia cuando los procesos pueden ser automatizados o rediseñados y liberándose recursos para otros proyectos; cuando los canales de prestación de servicios o la operación de los sistemas están totalmente cerrados; cuando los sistemas están consolidados; cuando se producen economías de escala entre entidades. El diseño de medidas presupuestarias y/o políticas para aprovechar plenamente estas mejoras sirve de apoyo para garantizar que las mejoras sean asignadas adecuadamente cuando son identificadas. Colombia podría mejorar aún más sus medidas de seguimiento y control y su proceso de evaluación de programas de la medición del impacto. Esto se está desarrollando actualmente dentro del gobierno, y el Programa de Gobierno en Línea está colaborando actualmente con el Departamento Nacional de Planeación en la mejora de las medidas de impacto en términos de ganancias financieras o reducciones de tiempos, así como en los beneficios democráticos tales como el incremento de la participación y la transparencia.

Las numerosas fuentes de financiación de los proyectos de TIC pueden complicar garantizar la coherencia en todo el gobierno, así como garantizar que los recursos sean priorizados correcta y consistentemente. Colombia está buscando asegurar la coherencia a través de la orientación estratégica y técnica centralizada de los proyectos. Sin embargo, las asignaciones presupuestarias y las medidas de desempeño podrían ir dirigidas más directamente al área de la digitalización. Así como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación se complementan mutuamente con respecto a la financiación, es importante garantizar la alineación de los principios rectores y de los mecanismos de seguimiento basados en resultados. A nivel de programas y proyectos, algunos países de la OCDE se han beneficiado en gran medida con la introducción del uso sistemático de modelos de casos de negocio, como Dinamarca (ver Recuadro C.6).

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Bastante avanzada en su pensamiento sobre el uso de las TIC por parte del sector público, Colombia es consciente de la importancia del impacto y la buena gestión para lograr resultados. Se han puesto en marcha una serie de buenas iniciativas, incluyendo herramientas sofisticadas de medición de desempeño. A medida que los instrumentos y datos van adquiriendo mayor madurez, Colombia está centrando su atención en medidas basadas en resultados. Lograr el equilibrio entre la relevancia, la calidad y los esfuerzos invertidos en la producción de datos es un desafío. A medida que Colombia avanza con su Manual de Implementación del Gobierno en Línea, necesitará mejorar la relevancia de estas medidas, centrando la atención en los productos y particularmente en los resultados. Dicho enfoque será fundamental para el desarrollo de futuras estrategias de TIC, prioridades basadas en programas del desarrollo e implementación de servicios en línea, así como para la gestión operativa de los proyectos de TIC. Para lograr esos objetivos, el gobierno podría contemplar:

- **Definir prioridades y mecanismos de seguimiento para medir los productos y resultados de los programas.** Con el fin de implementar la estrategia de Gobierno en Línea, Colombia ha desarrollado un marco integral que contiene una libreta de calificaciones con una serie de medidas claves, tales como accesibilidad y prestación

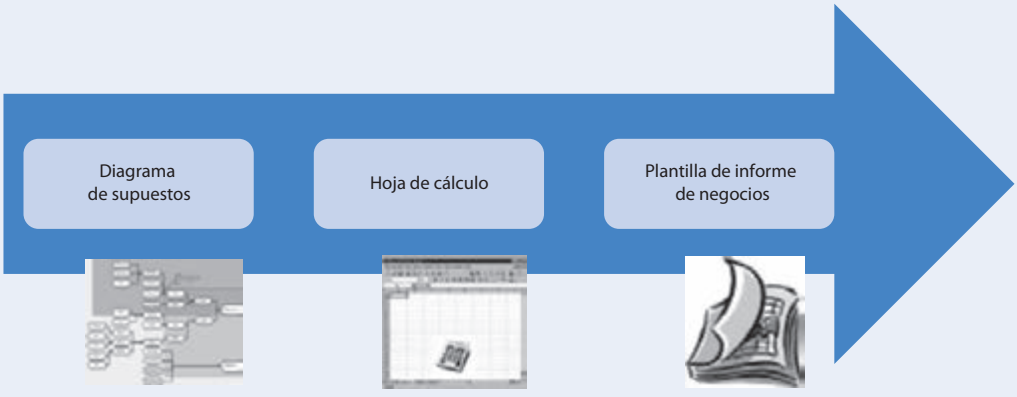
Recuadro C.6. **El uso de casos de negocios en Dinamarca para administrar por impacto**

El gobierno danés ha introducido el uso de un modelo de proyecto conjunto dirigido a proyectos de TIC de todos los órganos, asesores y proveedores del gobierno central, para mejorar las tasas de éxito de los proyectos de TIC del sector público. Complementando la metodología de proyectos comunes, el uso obligatorio de un modelo de casos de negocios común ha sido establecido como requisito clave para todos los proyectos de TIC que superen los 10 millones de coronas danesas (aproximadamente 1.35 millones de euros).

El propósito del modelo de casos de negocios es ofrecer un marco para valorar el valor agregado del proyecto propuesto, y aportar criterios sobre la implementación de los proyectos y la determinación de las ganancias estimadas. Al hacerlo, el modelo de casos de negocios busca garantizar mejores decisiones basadas en evidencias y una gestión óptima de los recursos en los proyectos de TIC. La presentación de informes estandarizados de todos los proyectos permite las comparaciones en todo el estado. El modelo de casos de negocios cubre análisis en una serie de temas, incluyendo:

- Fases del proyecto y transferencias funcionales transversales.
- El suministro de cifras financieras claves sobre costes y beneficios estimados (insumos y productos / salidas), y además de una vista estandarizada de los supuestos subyacentes, dándoles así a los decisores elementos suficientes para la toma de decisiones.
- Elaboración de presupuestos realistas como base para una mejor gestión de proyectos y de riesgos. El elemento de gestión de riesgos incluye ajustar los riesgos en función de promedios ponderados, o para proyectos más grandes por valores superiores a 60 millones de coronas danesas.
- Aclaración de riesgos financieros (junto con el análisis de riesgos clásico) a través del modelo de negocios.
- Concreción de beneficios y costes donde los controladores financieros son jugadores claves en el diseño, seguimiento y concreción de casos de negocios. Quién asume los costes y quién percibe las ganancias es información clave.

El uso del modelo de casos de negocios se organiza en torno a tres pasos del proceso, como se ilustra abajo, cubriendo el desglose de los supuestos en un diagrama, insertando los valores en una plantilla de hoja de cálculo, y aplicando la plantilla para los informes de negocios y de gestión:



Se introdujo un montaje de gobernanza fortalecido con el modelo de casos de negocios. Este incluye, entre otras medidas claves, una mejor gestión de los proyectos de alto riesgo; y el establecimiento del Consejo de Proyectos de Gobierno, que hace valoraciones cuantitativas de riesgos sistemáticas que tienen en cuenta la financiación, el alcance y las consecuencias, los recursos y competencias, la tecnología centrándose en la concreción de los beneficios. Las valoraciones de riesgos sistemáticas son complementadas por revisiones externas realizadas de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de Proyectos de Gobierno.

Fuente: Digitaliseringsstyrelsen (2013), Business Case, www.digst.dk/Styring/Statens-projektmodel/Statens-Business-Casemodel.

de servicios en diferentes plataformas. Reflejando de manera adecuada la madurez actual de los servicios en línea existentes, la libreta de calificaciones se centra particularmente en habilitar y suministrar servicios en línea. Los objetivos definidos y las fases de implementación reflejan una percepción de dónde es mayor el impacto, adaptado al nivel general de madurez. Sin embargo, lo que genera mayor impacto puede diferir entre regiones.

Una manera de reconocer y abordar las diferencias en el nivel local es explotar mejor el espacio para definir *prioridades sectoriales o locales* para los objetivos acordados. Esto requiere de habilidades y de orientación sobre cómo establecer y fundamentar las prioridades con datos sólidos, y cómo garantizar priorizaciones efectivas. Esto a su vez aumenta la relevancia de la prestación de servicios en línea y de telefonía móvil, particularmente dirigidos a las necesidades locales y comprometiendo a las partes interesadas locales. Existen varios órganos o redes de coordinación sectorial y central-local, y estos podrían ser puntos para iniciar la discusión sobre cómo ejecutar y enmarcar dichas prioridades.

- **Establecer una focalización más consistente en el impacto y el valor deseados.** El impacto y el valor son importantes junto con la información o los servicios que se prestan en línea, pero también lo son los resultados generales, tales como el dinero ahorrado, el crecimiento en sectores seleccionados, los mejores resultados en áreas generales de política o el incremento de la participación ciudadana. Poner el énfasis en el uso real y el valor agregado de la información y de los servicios prestados es esencial para priorizar recursos limitados. Los mecanismos de seguimiento y las herramientas de gestión para evaluar los resultados deben reflejar esto.

  Varios países de la OCDE están usando *modelos de casos de negocios* exitosamente para estandarizar las evaluaciones del valor y de retorno de la inversión en todo el gobierno. El gobierno de Colombia debe estudiar si el *uso sistemático de casos de negocios* puede ser una herramienta efectiva para la administración de programas y proyectos de TIC, y para garantizar resultados.

Priorización de la prestación de servicios en línea

Gobierno en Línea, digitalización de los servicios públicos

El Portal del Estado Colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co) permite la interacción en línea de los ciudadanos y las empresas con el gobierno. El portal reúne información sobre servicios y también presta algunos servicios en línea. Si bien Colombia está clasificada en un puesto alto en términos de prestación de servicios en línea, los desafíos para la digitalización del sector público siguen siendo significativos. Si bien el nivel nacional de gobierno es el responsable de más de la mitad del gasto público, los municipios representan cerca de un tercio y prestan una parte importante de los servicios y trámites públicos; un ejemplo podría ser la solicitud de un permiso de una autoridad pública (ver también el Recuadro C.7). Nominalmente, más de tres cuartas partes de todos los procedimientos son prestados en los niveles locales de gobierno, quienes también experimentan las mayores dificultades con la digitalización, como se ilustra en la Tabla C.3.

La mayoría de los países de la OCDE han venido estableciendo servicios en "puntos de atención al cliente" usando portales integrados, para establecer una interacción adecuada con sus ciudadanos y empresas. Canadá es un ejemplo en este campo, con el establecimiento del portal nacional de servicios en línea, "*Service Canada*" (www.servicecanada.gc.ca/). España también ha desplegado un portal para los servicios en línea del gobierno, "060" (www.060.es).

Tabla C.3. **Prestación de servicios en línea, parcialmente en línea y fuera de línea publicados en el SUIT de Colombia**

	Fuera de línea	Parcialmente en línea	En línea	Todos los trámites
Gobierno nacional	1 309	371	100	1 780
Gobierno territorial	5 764	531	36	6 331

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012g), *Trámites en línea SUIT* (presentación no publicada).

Nota: Esta tabla muestra 8,111 trámites públicos incluidos en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). Los niveles de gobierno nacional y territorial tienen en total 2,134 y 12,592 trámites. Los datos podrían estar subvalorados dado que algunas entidades territoriales pueden haber digitalizado servicios, pero no han suministrado todavía la información adecuada en el SUIT. Los datos son actualizados continuamente por las autoridades; se proyecta ver un aumento considerable en los niveles territoriales ya desde 2013 con el programa de Gobierno en Línea Territorial).

El suministro de una vista completa de los servicios prestados, organizándolos en torno a eventos de la vida cotidiana, temas claves de alta relevancia o temática, servicios segmentados, o incluso prestación de servicios personalizados y situacionales, parece ser una buena práctica que está surgiendo en los países de la OCDE, entre otros. Colombia entiende plenamente el valor de dichas buenas prácticas, lo que ya se refleja en el desarrollo continuo de su portal de Gobierno en Línea (ver Figura C.4). Colombia tendrá que continuar sus esfuerzos para garantizar la implementación de servicios en línea en todos los niveles de gobierno.

Centrarse en la implementación de servicios en línea de alto impacto

De los más de 8,000 trámites del sector público (que cubren una serie de servicios y procesos) registrados, menos del 2% están disponibles en línea totalmente en todos los niveles de gobierno, según la información publicada en el SUIT. Si bien análisis adicionales pueden indicar que estos trámites, seleccionados para ser digitalizados inicialmente, son los más importantes, más usados, y los que más valor crean, esto puede indicar que no se han aprovechado plenamente las potencialidades del uso de las TIC. Una vista completa de todas las transacciones y costes transaccionales por servicios en los canales aplicados sería el punto de partida óptimo. Esto apunta a un gran desafío en el proceso de digitalización en sí mismo, pero también hacia la importancia de determinar y priorizar qué servicios deben ser provistos en línea en el futuro, y a qué ritmo. Colombia, a través del programa Gobierno en Línea Territorial, ha aumentado la atención hacia la implementación local como parte del Manual de Implementación del Gobierno en Línea, a través del fortalecimiento de las capacidades, instituciones y servicios locales.

El Manual de Implementación se centra particularmente en la prestación de servicios a los usuarios. Este énfasis en "el punto de atención al cliente" parece adecuado para garantizar la interacción con los ciudadanos y las empresas poniendo de manifiesto el valor agregado de las TIC, particularmente en el nivel local. Sin embargo, el gobierno de Colombia es consciente de que necesita complementar estos esfuerzos con un fortalecimiento de la organización interna del sector público, incluyendo un intercambio y un uso más fluido de los datos y de la información en el conjunto del gobierno. Por lo tanto, actualmente se están desarrollando acciones directas para apoyar esto.

Muchas ciudades y municipios se están enfrentando a desafíos paralelos referentes a cómo priorizar entre iniciativas de puntos de atención al cliente y oficinas administrativas internas entre otras cosas, con recursos y habilidades limitadas. Como se ilustra en la Figura C.4,

Figura C.4. **El portal de Colombia: Gobierno en Línea**



Fuente: https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest (visitado el 27 de mayo de 2013).

Note: El portal muestra una serie de posibles puntos de ingreso para facilitar el acceso del usuario a la información: las tabletas muestran puntos de ingreso para ciudadanos, empresas, servidores públicos o jóvenes; las tres imágenes principales ilustran que los servicios y la información están organizados de acuerdo a circunstancias cotidianas, temas de interés y participación en línea con el gobierno.

la implementación local todavía está centrada en atender los aspectos fundamentales correctamente. Si bien la prestación de servicios locales en línea parece ser un gran desafío, no parecen haberse desarrollado criterios específicos para orientar la priorización y la implementación de los servicios en línea interactivos y transaccionales. Esto implica que los recursos no necesariamente sean gastados donde se vaya a producir el más alto impacto o donde pueden atraer y motivar al mayor número de usuarios. Colombia es consciente de la necesidad de priorizar los servicios de alto impacto, pero puede dedicar atención adicional a concretarlo en términos operativos. Otros países de la OCDE enfrentados a desafíos similares también han buscado centrarse en servicios de alto impacto en sus esfuerzos de digitalización, por ejemplo España y México (ver Recuadro C.8).

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Colombia está logrando avances rápidos en la prestación de sus servicios públicos, incluyendo particularmente su prestación de servicios en línea. El país se ha comprometido a acelerar la transición del suministro de servicios básicos y de información en línea, hacia servicios transaccionales y transformacionales. Esto requiere de esfuerzos coordinados tanto

Recuadro C.7. **Gobierno en Línea Territorial: impulsando su implementación**

El programa de Gobierno en Línea Territorial apoya a los gobiernos locales en la implementación de servicios públicos en línea. Esto se hace en varios niveles, por medio de subsidios generales, a través programas amplios de la sociedad de la información, y también a través del suministro directo de componentes habilitantes y de asistencia directa en la implementación de servicios específicos seleccionados.

A través del establecimiento de la Herramienta Transaccional, el gobierno nacional ayuda a los niveles locales de gobierno a avanzar bajo la Agenta de Conectividad de Gobierno en Línea. La herramienta permite a los niveles locales de gobierno diseñar y modular servicios en línea integrados. Usando una plataforma web, esta herramienta ayuda a garantizar la alineación con los estándares nacionales, por ejemplo en materia de seguridad. También ayuda a organizar el proceso de documentación de la prestación de servicios en línea, habilitando nuevamente la reutilización de componentes y su funcionamiento como un repositorio de conocimientos. La Herramienta Transaccional es un paso importante para impulsar la capacidad local para prestar servicios de gobierno en línea y sustentará a los niveles locales de gobierno para el logro de sus objetivos. La herramienta fue donada al gobierno de Colombia por la Federación Colombiana de Municipios a finales de 2012. Los siguientes son los requisitos mínimos que deben cumplir los niveles locales de gobierno:

- Publicación en el sitio web de la información básica sobre su desempeño y resultados.
- Herramientas habilitadas para solicitudes ciudadanas (Buzón de correo / chat de Solicitudes y Reclamos, redes sociales).
- Suministro de certificados electrónicos para usuarios o empleados.
- Implementado al menos un trámite o servicio electrónico.
- Participación o implementación de al menos una cadena de servicios o tienda de una sola parada.
- Implementación de al menos un servicio de intercambio de información.
- Implementación de al menos un ejercicio de participación.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, *Estrategia de Gobierno en Línea Territorial* (presentación no publicada); Gobierno de Colombia (2013), *Good practices, Dialogue on South-South cooperation* (documento de trabajo no publicado); y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2013), *Gobierno en Línea en el orden Territorial, Anexo 9, Documento Técnico* (documento de trabajo no publicado).

Note: El gobierno ha desarrollado una Herramienta Transaccional de Gobierno en Línea para facilitar la prestación de servicios en línea localmente, con 3 servicios locales pre-configurados para 2012. La implementación y documentación total siguen siendo un desafío.

Recuadro C.8. **Identificación de la prestación de servicios de alto impacto en España y México**

2007/11: la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos en línea

El progreso reciente más significativo en España en lo que respecta al uso de las TIC por parte del sector público, tuvo lugar con la promulgación de la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos en línea. La ley otorgó a los ciudadanos un gran número de derechos y estableció una serie de requisitos mínimos que deben cumplir las entidades públicas, tanto en términos de servicios de punto de atención al cliente como en materia de interoperabilidad y de procesos administrativos. Este incremento en la prestación de servicios públicos en línea, llevó a la necesidad de priorizar los esfuerzos de digitalización en la fase de implementación, para otorgar mayor prioridad a servicios con mayor impacto.

Tan pronto fue publicada la ley, el gobierno español centró su medición de impacto en torno al volumen de transacciones. Alrededor de 155 procedimientos cubren el 75% del volumen total en el gobierno español. De estos, el 45% ya estaban totalmente adaptados a los requisitos de la ley. Los ministerios de Hacienda, Salud, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Comercio, y Desarrollo, abarcaban el 77% de todos los procedimientos adaptados con alto impacto. Los procedimientos no adaptados con alto impacto fueron fundamentalmente en los ministerios del Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Desarrollo, cubriendo el 63% de los procedimientos de alto impacto restantes. Esto ayudó a identificar las áreas más importantes en las cuales centrarse.

Recuadro C.8. **Identificación de la prestación de servicios de alto impacto en España y México** *(continuación)*

Si se contemplaran solamente los 23 procedimientos con el más alto impacto, estos por sí solos podrían garantizar el 48% del volumen transaccional total. Si bien un enfoque legislativo general a la implementación del gobierno en línea puede parecer amplio, concentrarse en el mayor impacto puede ayudar a alcanzar mejores resultados en una fase inicial del proceso. No obstante, este enfoque no garantiza una concentración en procedimientos o procesos de mayor coste, ni garantiza que la prestación en línea de dichos servicios sea seguida de hecho por su uso subsiguiente. Sin embargo, sí garantiza que un alto número de puntos de interacción del gobierno ya han sido digitalizados y es más fácil acceder a ellos. Por consiguiente, focalizarse en servicios públicos en línea que tengan un gran impacto parece ser una buena práctica.

La priorización de los servicios de alto impacto fue seguida por una implementación masiva de servicios en el nivel nacional. Desde diciembre de 2009, el 92% de los servicios del gobierno nacional también están disponibles en versión en línea y se estima que el 75% de los servicios en línea están disponibles en el nivel regional.

El modelo de valor mexicano

México ha relanzado su portal nacional para los ciudadanos, gob.mx, en torno al concepto básico de "búsqueda". En colaboración con la compañía de búsquedas Google, una nueva interfaz también garantizó una arquitectura abierta subyacente completamente nueva para información sobre la prestación de servicios públicos. Esto también incluyó el suministro de "*widgets*" de búsqueda de gobierno en varios sitios web públicos, incluyendo más de 600 portales, para ampliar aún más las bases de datos. El gobierno mexicano de entonces ha usado esta nueva infraestructura de información para recolectar datos sobre las búsquedas en internet relacionadas con el sector público. Con alrededor de 140,000 a 160,000 búsquedas diarias o aproximadamente 44 millones de búsquedas al año, ha permitió al gobierno tener una idea más clara de cuáles son las necesidades sociales que están buscando los ciudadanos, y qué lenguaje usan para describirlas. También le proporciona al gobierno información sobre los cambios en las preocupaciones de los ciudadanos, permitiendo la creación de "temas de búsqueda más comunes".

El gobierno también usó los nuevos datos para dar mejores herramientas a los gobiernos locales, a fin de monitorear las necesidades de sus ciudadanos, mejorando así el diálogo y la focalización por parte de las administraciones públicas en los ciudadanos. Estos datos le han permitido al gobierno fijar prioridades a futuro sobre lo que implica mayor valor para sus ciudadanos, incluyendo que servicios *no* prestar en línea. Si bien la población de datos probablemente sea algo limitada en relación con la población total, este enfoque garantiza centrarse en el valor para el usuario. El conocimiento de las necesidades de los usuarios también hace que la adopción de los servicios sea más probable, y por lo tanto mejora las condiciones básicas para establecer un caso de negocios bien fundamentado para la prestación de servicios públicos en línea.

Fuente: Gobierno de España (2007), *Ley 2007/11, Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Plan de Actuación*, www.socinfo.es/contenido/seminarios/herramientas/Plan_de_Actuacion.pdf; y entrevista con el gobierno mexicano (2012).

en los puntos de atención al cliente como en las oficinas administrativas internas. Colombia es consciente de esto y ha lanzado iniciativas para abordar los desafíos. El portal nacional está bien desarrollado y está siendo mejorado a través de esfuerzos continuos para aumentar la prestación de servicios. Particularmente, las soluciones nacionales para apoyar la prestación de servicios locales también son fundamentales en este tema, aunque el compromiso local y los servicios conectados siguen siendo un desafío. Continuar con la digitalización requerirá de concentración y esfuerzos priorizados. Para mejorar su capacidad y lograr sus objetivos en la prestación de servicios integrados, el gobierno de Colombia podría contemplar:

- **Implementar medios para lograr una mayor coherencia entre sus políticas y sus procesos e instrumentos presupuestarios.** Colombia ha introducido algunos incentivos y estímulos financieros para fomentar el uso de las TIC en el sector público. El uso de la selección competitiva de proyectos, la co-financiación y de las rentas por concepto de impuestos locales para financiar inversiones en TIC son algunos ejemplos.

La creación del nuevo sistema de regalías financiado por las rentas mineras, donde el 10% de las rentas se asignan a inversiones en ciencia, innovación y TIC, fomenta la digitalización, aunque puede ser difícil medir la eficiencia global y los retornos de los proyectos financiados. Sin embargo, generalmente parece haber poca relación entre la proporción de impuestos locales gastados, transferencias nacionales a los niveles locales, financiación de proyectos y el impacto logrado en la implementación de las políticas.

- Un *uso de incentivos* más sistemático debe buscar garantizar aumentos del impacto, en lugar de redistribución financiera. Los casos de negocios de alta calidad pueden ayudar a demostrar el valor financiero de los proyectos de TIC, permitiendo el progreso *alineando la elaboración de presupuestos y estrategias aún más estrechamente*. Colombia debe garantizar la coherencia entre los modelos de financiación usados para asignar los recursos y los incentivos aplicados. Es importante que se establezca un modelo claro para compartir inversiones y beneficios de los proyectos de TIC. Por ejemplo, la implementación total de componentes o servicios conjuntos básicos podría apalancarse a través de *reducciones presupuestarias* bien fundamentadas de las transferencias generales organizadas en fases, reflejando una mayor eficiencia, cuando existe un caso de negocios sólido y financieramente positivo. Sin embargo, los modelos existentes de co-financiación y de evaluación del impacto pueden funcionar mejor si se destinan a la financiación de proyectos basados en fondos, con el fin de mantener los incentivos correctos para fomentar buenos proyectos. También se podría contemplar incentivar la secuenciación de pagos, haciendo que la financiación dirigida dependa del logro de objetivos críticos. Esto va en línea con la necesidad de evaluar las responsabilidades y los procesos relacionados con la financiación de los proyectos de TIC y de sistemas de información.
- Mejorar la *calidad y relevancia de los datos* para apoyar la implementación en todos los niveles de gobierno. El gobierno reconoce que se necesita prestar más atención a la implementación de las metas ambiciosas planteadas. Será crucial evaluar los progresos e identificar áreas de estancamiento, así como la calidad y la relevancia de los datos subyacentes. La recientemente creada Comisión Nacional Digital y de Información Estatal parece estar bien posicionada e integrada para asumir esta tarea.

  Garantizar *datos de alta calidad y la evidencia necesaria* para tomar buenas decisiones, apoyará la correcta determinación de la implementación. Será necesario crear, consolidar y analizar la información correcta del sector público para apoyar la definición de políticas públicas y la prestación de servicios. Además de la Comisión Nacional, la red de CIO también puede ser un buen lugar para sostener discusiones, sobre cómo mejorar la identificación y la recolección de datos sobre el uso estratégico de las TIC dentro de las áreas sectoriales. Esto también incluye proveer *buenas evaluaciones* y la *contabilización de las inversiones en TIC* de una manera transparente, en todos los niveles de gobierno, para garantizar la plena rendición política de cuentas de los gastos y resultados. Entre las prácticas líderes se incluyen portales de transparencia con datos disponibles en tiempo real sobre el progreso y el gasto de las diferentes autoridades en todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, contar con datos de alta calidad puede apoyar la implementación y la rendición de cuentas.

Los desafíos de intercambiar y compartir información: coherencia y fluidez en la interoperabilidad

Colombia ha venido trabajando en la interoperabilidad y administración de la información pública durante la última década, siendo el principal soporte legal el Decreto 1151 de 2008 que

describe el programa de Gobierno en Línea.[12] Colombia define la interoperabilidad como "el ejercicio de colaboración entre organizaciones para intercambiar información y conocimientos en el contexto de sus procesos de negocios, con el fin de facilitar la prestación de servicios en línea a los ciudadanos, las empresas y otros". (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2010).

En consonancia con el creciente avance de los servicios en línea, el Manual de Implementación del Gobierno en Línea 3.1, hace particular énfasis en los servicios interactivos y transaccionales y en la participación, donde los primeros manuales de implementación buscaban establecer la presencia en línea y el suministro de información básica. El establecimiento de servicios interactivos y transaccionales con intercambios fluidos de datos e información organizados en torno a los ciudadanos requiere de interoperabilidad y de estándares acordados en el conjunto del gobierno. Esto, a su vez, crea valor agregado para los usuarios a través de servicios públicos más simples y menos onerosos.

El Marco Nacional de Interoperabilidad

El gobierno de Colombia ha establecido una serie de iniciativas que constituyen su Marco Nacional de Interoperabilidad. El marco incluye políticas, lineamientos o directrices, estándares y soluciones transversales. El marco cubre cinco dominios de interoperabilidad: los aspectos político-legales, los socio-culturales, los organizacionales, los semánticos, y los aspectos técnicos. El marco colombiano está sustentado en una serie de principios claves para la interoperabilidad, mostrando un alto nivel de entendimiento conceptual de los beneficios estratégicos de la interoperabilidad (ver Recuadro C.9).

Recuadro C.9. **Principios claves para la interoperabilidad en Colombia**

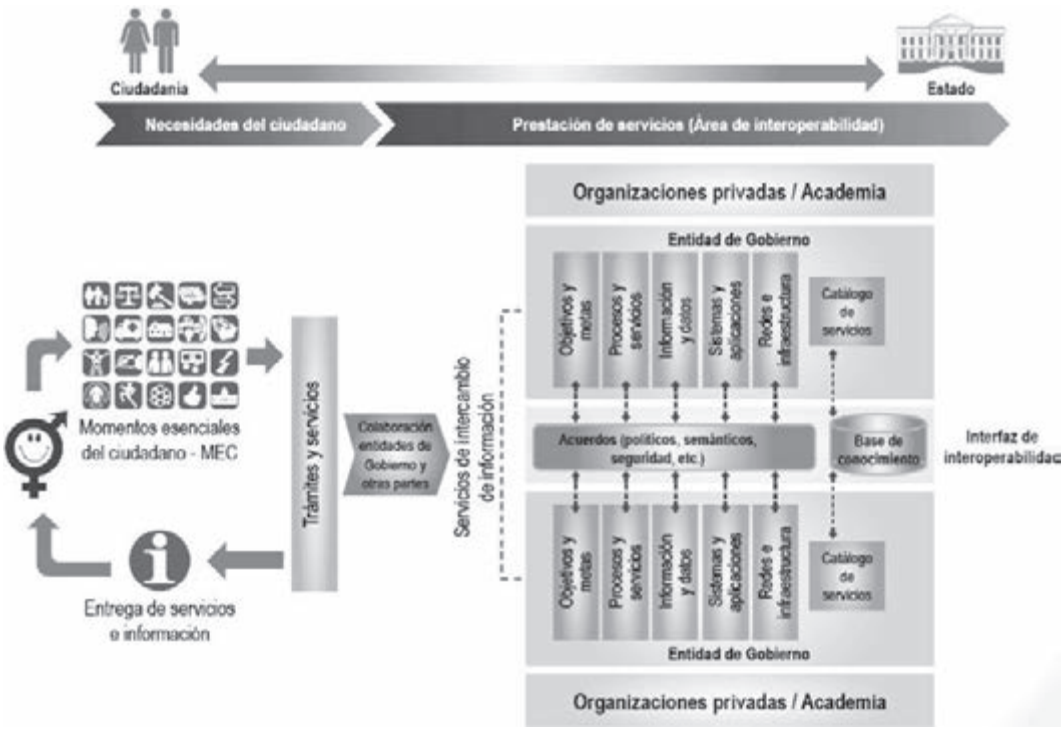
La versión 2010 del Marco de Interoperabilidad describe los principios claves para el trabajo:

- *Focalización en los ciudadanos* al desarrollar servicios y garantizar la interoperabilidad;
- *Gestión estratégica de la información*, gestionando la información como un activo que agrega valor;
- *Cobertura y proporcionalidad*, garantizando la interoperabilidad a todos los niveles de gobierno y socios privados;
- *Seguridad, protección y preservación de la información*, respetando la privacidad de los ciudadanos y de las empresas;
- *Colaboración y participación*, esquemas de interoperabilidad que promuevan los sistemas y usos conjuntos de la información;
- *Simplicidad*, respondiendo a las necesidades de los usuarios, evitando la complejidad administrativa innecesaria;
- *Neutralidad y adaptabilidad tecnológica*, garantizando plataformas técnicas que habiliten la conectividad;
- *Reutilización*, en términos de sistemas, servicios y soluciones, así como de datos e información;
- *Confianza en la información,* garantizando que los ciudadanos y empresas pueden confiar en los servicios prestados;
- *Efectividad en materia de coste*, garantizando que los beneficios de los servicios justifican su costes.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010), *Marco de Interoperabilidad para Gobierno en Línea, versión 2010*, www.intranet.gov.co/images/fbfiles/files/marco_de_interoperabilidad_gel.pdf (visitado el 10 de mayo de 2012).

Colombia ha adaptado un enfoque de la interoperabilidad basado en la orientación, el soporte y la responsabilidad local. Esto a su vez resalta la necesidad de acuerdos intergubernamentales así como de la promoción local y el compromiso con los principios y estándares de interoperabilidad. La Figura C.5 ilustra el enfoque global de la coordinación de la interoperabilidad a través de acuerdos. Estas tareas están dentro del mandato de la Comisión Nacional (ver sección anterior). La garantía del funcionamiento totalmente efectivo de la Comisión también es una preocupación clave en lo que respecta a la interoperabilidad.

Figura C.5. **Modelo de prestación de servicios e intercambio de información**



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010), *Marco de Interoperabilidad para Gobierno en Línea, versión 2010*, www.intranet.gov.co/images/fbfiles/files/marco_de_interoperabilidad_gel.pdf (visitado el 10 de mayo de 2012).

Nota: La figura muestra desde arriba: la relación entre las necesidades de los ciudadanos y las áreas de interoperabilidad, las áreas de entrega de servicios. Las necesidades de los ciudadanos están estructuradas en torno a momentos esenciales de la vida, servicios de información y servicios y procedimientos públicos. Las áreas de la interfaz de interoperabilidad están estructuradas en torno al sector público y sus socios, resaltando la necesidad de acuerdos de interoperabilidad entre las autoridades públicas sobre temas como estándares políticos, semánticos y técnicos, en todas las capas de la arquitectura del gobierno.

Por lo tanto, el marco demuestra que el gobierno de Colombia es consciente de la importancia de garantizar la interoperabilidad. Sin embargo, dado que los estándares no son obligatorios, los estímulos para la colaboración no están operando plenamente, y los acuerdos aún no son funcionales o no se han establecido, el trabajo depende en gran medida de la orientación conceptual y técnica. Para lograr la interoperabilidad se requerirá de dirección y dedicación adicionales, tanto en lo referente a la implementación práctica de los servicios en los niveles operativos entre sectores, pero también particularmente en la oficina administrativa interna del gobierno. Como en el caso de la mayoría de los países de la OCDE, Colombia todavía está experimentando obstáculos de interoperabilidad, tales como el difícil acceso a la información,

Recuadro C.10. **El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en España**

En octubre de 2012, España publicó el último de los 11 estándares de interoperabilidad técnica, con el fin de sustentar el Esquema Nacional de Interoperabilidad según lo estipulado por la Ley 11/2007 y regulado posteriormente por el Decreto Real 4/2010. Los estándares de interoperabilidad técnica, directrices de aplicación y demás documentación soporte están disponibles ahora en el Portal Nacional de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es.

El Esquema Nacional de Interoperabilidad se estableció para apoyar intercambios de información más racionales, reducir costes y eliminar duplicidades. Los estándares técnicos se aplican a todos los niveles de gobierno y fueron desarrollados mediante amplia colaboración entre la Administración General, las Comunidades Autónomas, los Gobiernos Locales (FEMP), Universidades (CRUE), y el poder judicial (EJIS), bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La Ley 11/2007, entre otras cosas, les otorgó a los ciudadanos el derecho de elegir su canal preferido de entrega de servicios y de comunicación con la administración pública, y de no tener que suministrar la misma información más de una vez. Para concretar esto, se necesitaba un alto nivel de interoperabilidad. Ahora se han establecido estándares técnicos dentro del Esquema Nacional de Interoperabilidad para apoyar la interoperabilidad:

- Catálogos de estándares (http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022113.pdf),
- documentos electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13169),
- digitalización de documentos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13168),
- archivos electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13170),
- firma y certificados electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13171),
- protocolos para la mediación de datos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10049),
- relaciones entre modelos de datos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10050),
- gestión de documentos electrónicos (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048),
- requisitos de conexión de red de comunicaciones de la administración pública (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13173),
- procedimientos de copia auténtica y conversión (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13172),
- modelos de datos para intercambio de partidas de registro (www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-13174).

Con base en la red de infraestructura conjunta del sector público, SARA, los servicios se prestan de conformidad con los estándares legales del Esquema Nacional de Interoperabilidad, que estipulan servicios de infraestructura coherentes en todos los niveles de gobierno. Esto incluye por ejemplo servicios claves tales como la firma electrónica (@firma), notificaciones electrónicas, y motores para la generación de archivos y formularios digitales (G-Inside). Con SARA como el núcleo del sistema español de interconectividad e intercambio de informaciones, España está trabajando actualmente en el ulterior desarrollo de estándares técnicos de interoperabilidad para garantizar plenamente la reutilización de la información del sector público.

Con la transición prevista de la red SARA a través de su actualización y mejora a IPv6, España está preparando una importante infraestructura para el uso potencial de computación pública en todas las administraciones.

Fuente: Gobierno de España (2012), *Estándares Técnicos y Servicios Comunes para Facilitar la Interoperabilidad en las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Observatorio de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022567.pdf (visitado el 8 de abril de 2013); SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones), Red de Telecomunicaciones de las Administraciones Públicas de España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Observatorio de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_020002712.pdf (visitado el 8 de abril de 2013).

un bajo y oneroso nivel de reutilización de datos, acceso limitado a la generación de servicios basada en datos, el análisis de datos así como bajos niveles de calidad y consistencia de los mismos (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

Facilitadores comunes de servicios públicos

Colombia ha buscado apoyar y complementar el Marco Nacional de Interoperabilidad a través de una serie de facilitadores operativos comunes, provistos para ser usados en todos los niveles de gobierno. Para que las metas de interoperabilidad sean operativas, y para aumentar la conciencia y compartir conocimientos en todo el gobierno, se estableció el Portal de la Intranet Gubernamental (www.intranet.gov.co). El portal suministra información y una serie de servicios a las entidades, tales como soporte en la provisión de sitios web, tanto para partes específicas del sector público como para los niveles territoriales; información sobre servicios y trámites en todos los niveles de gobierno (el SUIT, ver también el Recuadro C.11); orientación y soporte en materia de interoperabilidad, incluyendo también un portal de lenguaje conjunto (lenguaje.intranet.gov.co). Además de esto se prestan servicios específicos de infraestructura, tales como banda ancha de alta velocidad, centros de datos y servicios telefónicos internos y externos de atención al cliente. De hecho, se han desarrollado y están operando un gran número de componentes del Marco de Interoperabilidad que funcionan bien, si bien su uso varía.

Recuadro C.11. **El SUIT: Sistema Único de Información de Trámites**

El SUIT es un sistema de información que administra los trámites y servicios del sector público colombiano, creado por la Ley 962 en 2005. El portal www.suit.gobiernoenlinea.gov.co está integrado en el portal del estado, y es administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en alianza estratégica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el programa de Gobierno en Línea.

El SUIT permite integrar información sobre los trámites y servicios de las entidades de la administración pública, para ofrecer una plataforma centralizada en línea para todos los requisitos del sector público. Todas las autoridades, instituciones y empresas públicas de todos los niveles de gobierno deben registrar sus trámites. Se designan administradores en las entidades. A 2012, el SUIT tiene registrados 8,111 de los 14,726 trámites de todos los niveles de gobierno.

Un trámite se define como los pasos que un usuario tiene que dar para adquirir un derecho o para cumplir con una obligación. Un servicio se define como un conjunto de acciones o actividades que agrega valor a los usuarios del servicio, y por lo tanto también para las funciones públicas que lo prestan.

El SUIT busca ofrecer información actualizada para facilitar los trámites y servicios, pero en la práctica no apoya la gestión de los procesos. Aun así, el SUIT ofrece una imagen de los procesos existentes, permitiendo trabajos adicionales en la arquitectura de la prestación de los servicios públicos.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (n.a.), *SUIT, Material de Capacitación Auto-dirigida*, www.suit.gobiernoenlinea.gov.co y www.gobiernoenlinea.gov.co (visitado el 12 de febrero de 2013).

Varios países de la OCDE están suministrando soluciones operativas directas para la interoperabilidad y los servicios transaccionales, como por ejemplo generadores de formularios electrónicos o varios registros nacionales claves seleccionados (ver el caso de España arriba). Colombia también ha adoptado esos enfoques, por ejemplo con la Herramienta Transaccional mencionada antes, pero también con el establecimiento del Tramitador en línea

(www.tramitador.gov.co). Esta parece ser una forma innovadora de estandarizar la prestación de servicios públicos, integrando funciones seleccionadas de las oficinas administrativas internas del nivel nacional. Sin embargo, impulsar la prestación de servicios en línea desde el centro puede ser complicado entre ministerios, y adicionalmente en los niveles locales de gobierno. El inicio y el despliegue de ese trabajo requiere de buenas medidas para determinar qué servicios prestar en línea, y para priorizar dónde proporciona más valor la interoperabilidad. En varias áreas, la regulación es generalmente compleja y necesitará de conocimientos internos particulares, lo que puede ser difícil de replicar de manera estandarizada. Esto, junto con la identificación de las medidas a ser aplicadas para garantizar un progreso de alto impacto en la implementación, parecen ser temas importantes que deben aclararse cuando se reúna la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal.

Actualmente, el cumplimiento de las directrices generales de arquitectura al prestar servicios públicos en línea es, particularmente, un tema de relevancia y compromiso local. Pocas de las directrices son obligatorias y aún están pendientes de aclararse, así como la forma en la que la Comisión Nacional puede abordar este tema por sí sola bajo su actual mandato, como se comentó más detalladamente antes. Si bien se está estableciendo actualmente un ambicioso programa de contratación (ver Anexo A), parece que hasta ahora solo se le ha prestado una atención limitada a la contratación de las TIC. En otros países, como México, el uso de estándares obligatorios en la contratación de TIC ha sido implementado con éxito. Además, si bien la responsabilidad local total por la organización de la prestación de servicios puede tener sentido para mejorar la rendición local de cuentas y mejorar la asignación local de recursos en un ambiente del sector público fuera de línea, esto cambia al digitalizar la prestación de servicios públicos junto con las definiciones de la infraestructura y los bienes públicos. Los componentes claves de la infraestructura digital se vuelven vitales para acelerar la implementación y garantizar la coherencia. Esto incluye políticas y estándares nacionales de interoperabilidad.

Colombia se preparó para la firma digital a través de la Ley 527 de 1999, pero todavía no se han puesto en funcionamiento soluciones generales, si bien se han desarrollado algunas soluciones y servicios de firma, por ejemplo en el área de impuestos. En el área de la salud también se ha desarrollado otro importante componente de infraestructura, el sistema electrónico de facturación y pagos. Una serie de países de la OCDE se han beneficiado de la centralización de los servicios de infraestructura, entre otros, no solo habilitando componentes de infraestructura compartidos legalmente, sino suministrándolos. Un componente clave como la autenticación digital está entre los pilares importantes para garantizar la confianza en y la credibilidad de las operaciones en línea del gobierno. Los temas relacionados con los tipos de infraestructura o de soluciones tecnológicas que pueden ser centralizados y aquellos que pueden abrirse al mercado, se podrían tratar en el componente de TIC del eventual plan de implementación de la Revisión de Gobernanza Pública (RGP) para Colombia.

Recuadro C.12. **Compartir registros y datos: ejemplos escandinavos**

Noruega: el Centro de Registro Brønnøysund compartido

El Centro de Registro Brønnøysund en Noruega es una agencia administrativa responsable de una serie de esquemas nacionales de control y registro para las empresas y las industrias. El objetivo global del centro es mejorar las condiciones para la seguridad financiera y la eficiencia de las empresas y las industrias, y para el público en general. El Centro de Registro Brønnøysund desempeña una importante tarea coordinando las obligaciones de presentación de informes de las empresas y de las industrias. El objetivo es evitar la recolección y el registro superfluo de información, lo que aliviará especialmente la carga de trabajo para las pequeñas y medianas empresas. El Registro de las Obligaciones de Presentación de Informes de las Empresas cataloga la información que se requiere en los diferentes registros y órganos públicos de los operadores

Recuadro C.12. **Compartir registros y datos: ejemplos escandinavos** *(continuación)*

comerciales, y compara los formularios expedidos por los diversos órganos. Si dos o más autoridades o agencias públicas hacen el mismo tipo de preguntas al mismo tipo de compañías, estos órganos deben cooperar de manera que sus preguntas sean formuladas solo una vez. La Ley relacionada con el Registro de las Obligaciones de Presentación de Informes estipula que las autoridades y agencias públicas tienen que cooperar.

El Centro de Registro Brønnøysund ejecuta varios registros electrónicos nacionales. Los principales son el Registro de Bienes Muebles Hipotecables, el Registro de Empresas Comerciales, el Registro Central de Coordinación de Personas Jurídicas, el Registro de Cuentas de Compañías, el Registro de Quiebras, y el Registro de Liquidaciones Matrimoniales.

Dinamarca: consolidación de datos básicos para todas las autoridades

El gobierno danés lanzó recientemente una nueva estrategia de gobierno en línea transversal para todo el gobierno, La Ruta Digital para el Bienestar Futuro (*The Digital Path to Future Welfare*). La estrategia se centra, entre otras cosas, en la consolidación de datos básicos. Una pequeña parte de la gran cantidad de datos del sector público son denominados datos "oficiales", datos básicos que deben ser usados una y otra vez en todo el sector público. Estos datos básicos facilitan una mayor eficiencia en la administración a través de la reutilización y el menor reingreso repetido de los datos, gestión *más* rápida para los ciudadanos y las empresas, y apoyo a la eficiencia global de la sociedad. Esto también requiere de una mayor fiabilidad y calidad de los datos básicos. Y estos necesitan ser accesibles en todo el sector público para todas las autoridades pertinentes.

Los datos básicos son datos oficiales que cubren la información fundamental necesaria para una administración efectiva del sector público, pero también por ejemplo para el desarrollo de servicios privados por parte de las empresas. Los datos básicos son estandarizados a través de un registro nuevo y nueve registros existentes en las siguientes áreas:

- Geografía, carreteras y bienes raíces,
- Propiedades, vivienda, edificaciones y direcciones,
- Identidad personal, residencia y relaciones familiares,
- Compañías y sus personas claves relacionadas,
- Ingresos personales, activos y educación.

Dado que la demanda de los datos básicos está aumentando el desarrollo de nuevas soluciones digitales, también aumenta la presión sobre la capacidad existente para la distribución de datos. Por lo tanto, el gobierno danés establecerá en 2013 un Distribuidor Conjunto de Datos para garantizar la distribución eficiente de los datos básicos de los principales registros a las autoridades de manejo de casos en las diferentes áreas sectoriales.

Las áreas para mejor interoperabilidad, distribución y reutilización de datos han sido seleccionadas, prestándole especial atención a la demanda del sector público y privado. Por ende, mientras ofrece una mejoría en la calidad, se estima que la iniciativa demostrará un caso de negocio positivo en un plazo de tres años, además de ganancias adicionales en el sector privado.

Fuente: OCDE (2005), *E-Government Studies, Norway*, OECD Publishing, París; el Centro de Registro Brønnøysund, www.brreg.no, visitado el 3 de mayo de 2013; Gobierno de Dinamarca, Regiones de Dinamarca, Gobierno Local Dinamarca (2011), *The Digital Path to Future Welfare*, www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~/media/Files/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengelig_engelsk_strategi.ashx; Regeringen (2012), *Gode grunddata til a*lle, www.digst.dk/Loesninger-og-infrastruktur/~/media/Files/L%C3%B8sninger%20og%20infrastruktur/grunddata/Grunddatatilallevkstogeffektiviseringokt2012.ashx.

Alineación de la gestión de la información a través de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal

Con el diseño de la nueva estructura de gobernanza, Colombia ha fortalecido la colaboración entre instituciones nacionales claves como el DANE, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación. Esto también ha significado la aclaración de la responsabilidad nacional por la infraestructura, para impulsar el desarrollo de los estándares de interoperabilidad, y también para el desarrollo de lineamientos y requisitos para el uso de sistemas de información y de TIC en todo el gobierno. Sin embargo, los mecanismos de gobernanza, incentivos y palancas para la promoción de la agenda nacional en todo el gobierno, aún están pendientes de ser totalmente aclarados y posiblemente ampliados.

Recuadro C.13. **El Esquema Nacional de Interoperabilidad de México**

El gobierno mexicano contempla la adopción del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y el desarrollo del proyecto de Interoperabilidad para Sistemas de Intercambio de Comunicaciones, a ser ejecutado por la Subcomisión de Intercambio de Comunicaciones de acuerdo con el plan presentado a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno (CIDGE) en diciembre de 2010*, como una forma de fortalecer los mecanismos de coordinación y apoyar la integración de programas.

El esquema, centrado en los ciudadanos, busca integrar, promover y potenciar los procesos digitales. Sus objetivos específicos son: definir las referencias y las bases para el establecimiento del marco estratégico, desarrollar los instrumentos normativos necesarios para apoyar su implementación, y garantizar su adecuada difusión y promoción. Por lo tanto, el ENI pretende garantizar el logro del nivel deseado de interoperabilidad técnica, semántica y organizacional, así como la gobernabilidad de los sistemas y aplicaciones de la administración pública federal. Como resultado de ello, se espera que sustente la cooperación y el intercambio de información entre agencias públicas para una mejor prestación de servicios y acceso a la información (vistos como bienes públicos). El esquema en efecto debe facilitar la definición de una plataforma de interoperabilidad para el desarrollo de sistemas, aplicaciones y servicios en diversos dominios de negocios (por ejemplo, salud, servicios sociales, educación, seguridad).

Las experiencias en países miembros de la OCDE han mostrado diferentes motores para la búsqueda de la interoperabilidad en un país. El resultado buscado determinará el enfoque de un país hacia el desarrollo de un marco de interoperabilidad. Por ejemplo, algunos países pueden inspirarse en la necesidad de posibilitar que sistemas de información más antiguos se comuniquen entre sí; otros pueden buscar reducir los costes asociados con la gestión y el intercambio de información digital organizada y formateada de maneras diferentes, incluyendo demoras en los tiempos, errores en los datos e ingreso múltiple de datos por parte de los ciudadanos y las empresas. Otros simplemente quieren desarrollar la infraestructura requerida para compartir servicios e intercambiar información, de manera eficiente y segura, entre las diversas agencias de los gobiernos locales y el gobierno central. Más aún, se pueden priorizar esquemas que sean genéricos entre muchas organizaciones del sector público; o a nuevos servicios conjuntos y al desarrollo de procesos inter-organizacionales.

A pesar de los diferentes impulsores de la interoperabilidad, las experiencias en otros países miembros de la OCDE muestran que en efecto esta puede dar lugar a mayor flexibilidad y a un desarrollo más fácil de los servicios de gobierno en línea, así como al desarrollo de servicios integrados y transaccionales, entre agencias públicas. A corto plazo puede ofrecer un marco para una interacción efectiva, eficiente y transparente de sistemas basados en datos públicos, que pueden apoyar el fortalecimiento de puntos únicos de acceso para los ciudadanos y las empresas. A mediano y largo plazo, el ENI (Esquema Nacional de Interoperabilidad) puede facilitar el desarrollo de la industria de TI y, particularmente, crear el contexto para el desarrollo de sistemas transaccionales

Recuadro C.13. **El Esquema Nacional de Interoperabilidad de México** *(continuación)*

que conjuguen diversas tecnologías (por ejemplo, fijas y de telefonía móvil). Estos tipos de sistemas integrados aumentarán la posibilidad de usar servicios electrónicos públicos tales como la firma digital, el RUPA (Registro Único de Personas Acreditadas) y la CURP (Clave Única de Registro de Población). Como resultado de ello, puede aumentar el retorno de la inversión (ROI) y facilitar la adopción de los servicios electrónicos ya disponibles. Finalmente, se debe anotar que la adopción e implementación a plena escala del marco de interoperabilidad requerirá de cambios en el marco legal y reglamentario pertinente.

*Acuerdo CIDGE/2010/016.

Fuente: OCDE (2011c), *OECD Public Management Review, Mexico*, OECD Publishing, París.

Recuadro C.14. **El logro de la interoperabilidad en Portugal**

Portugal ve la interoperabilidad primero como un desafío semántico, particularmente en cuanto a la importancia de definir los procesos, modelos de datos y entidades de información del sector público (por ejemplo, ciudadano, dirección, edificación), con la garantía de una estrategia inter-organizacional, donde cada organización sigue siendo responsable de los datos, la información y los sistemas. Al igual que otros países miembros de la OCDE, Portugal se vio en la necesidad de hacer que los sistemas de información antiguos pudiesen comunicarse unos con otros. Para afrontar este desafío, se desarrolló una plataforma de interoperabilidad que ofrece las siguientes capacidades:

Integración de datos. La adopción de un modelo de datos estándar que permita el intercambio de datos entre diferentes sistemas del gobierno. Todas las agencias del gobierno pueden por lo tanto aceptar una única presentación de los datos por parte del ciudadano, tal como un cambio de dirección o de nombre, eliminando la necesidad de que los ciudadanos presenten documentación redundante.

Integración de aplicaciones. Servicios web que conectan todas las aplicaciones, independientemente de los lenguajes de programación y del hardware. Identificación simplificada. Los ciudadanos se identifican una vez ante el Marco de Servicios Comunes y luego pueden enviar los datos a múltiples agencias del gobierno, aunque los ciudadanos continúan teniendo identidades independientes con cada agencia. Una vez enviados los datos por la red, la identificación consiste en identidades individuales basadas en números aleatorios. No se permiten números únicos de identificación de conformidad con la Constitución portuguesa.

Privacidad y seguridad. Los Servicios de Directorio Activo garantizan que solo se envíen fichas cifradas por internet, y no información de identificación. Las agencias también pueden mandar mensajes cifrados sobre el Marco de Servicios Comunes.

La Plataforma de Interoperabilidad aporta las bases técnicas para la comunicación entre las agencias del gobierno, con base en la arquitectura de información para la administración pública portuguesa, y abre posibilidades para reorganizar y cambiar las estructuras organizacionales y los flujos de trabajo. El propósito de la Plataforma de Interoperabilidad es mejorar los flujos de trabajo y la orientación de los servicios, en lugar de compartir información y datos. La Plataforma de Interoperabilidad fue establecida de acuerdo con el Marco Europeo de Interoperabilidad para el Servicio Pan-Europeo de Gobierno en Línea (*European Interoperability Framework for Pan-European e-Government Service*). El uso de la Plataforma de Interoperabilidad y del Marco de Servicios Comunes es obligatorio para las organizaciones del gobierno central Portugal, pero no para los gobiernos locales autónomos. Cada autoridad pública decide los criterios de acceso, por ejemplo verificaciones transversales con impuestos y seguridad social.

Fuente: OCDE (2012f), *Towards More Effective Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París.

El intercambio fluido y sin perturbaciones de la información relevante del sector público debe ser apalancado con base en la relevancia específica, en el contexto específico de las necesidades del gobierno en todos los niveles y entre los diferentes sectores. Edificar sobre la experiencia de países de la OCDE en la consolidación de datos básicos con base en los principales registros sería un enfoque a ser contemplado, además de los otros servicios prestados nacionalmente. Sin embargo, el principal desafío en Colombia parece estar menos en lo referente a las medidas de priorización, y más en lo que respecta a las estructuras y procesos que vinculan las funciones del gobierno, o lo que también podría ser denominado como una arquitectura para la prestación de servicios públicos (OCDE, 2005).

Evaluaciones principales y propuestas de acción

Colombia ha estado comprometida con la gestión e interoperabilidad de la información del sector público durante la última década. Se desarrolló un Marco Nacional de Interoperabilidad, demostrando un entendimiento sólido de las ganancias de la interoperabilidad, así como de sus diferentes componentes. Se han logrado buenos resultados en el nivel nacional, particularmente en cuanto a la interoperabilidad en los servicios en línea de puntos de atención al cliente. Con el fin de prestar un servicio en línea totalmente coherente e integrado a los ciudadanos y a las empresas en todos los niveles de gobierno. El gobierno de Colombia reconoce que necesitará fortalecer aún más la integración de las oficinas administrativas internas y en la prestación de servicios.

En vista de que Colombia es totalmente consciente de estos desafíos, ha lanzado una serie de iniciativas, tanto en términos de un esquema de gobernanza renovado como en términos de un soporte práctico y operativo sostenido. Se han puesto en marcha facilitadores comunes para digitalizar servicios, procesos de estructuras e intercambio de conocimientos, información y datos en todo el gobierno. Sin embargo, si bien los facilitadores comunes a menudo están bien diseñados y en funcionamiento, su uso necesita ser ampliado aún más e implementado totalmente en todos los niveles de gobierno. Debido a que los servicios automáticos y totalmente transaccionales de una sola parada a menudo requieren de la utilización y reutilización sistemática de datos y de información en todos los niveles de gobierno, se han iniciado los esfuerzos para promover e implementar el marco de interoperabilidad del gobierno. Dichos esfuerzos sustentan una prestación de servicios más coherente y conectada. Sin embargo, como el uso de la arquitectura de prestación de servicios y de los marcos de interoperabilidad del gobierno no es obligatorio, y mientras el diseño de la implementación y los acuerdos de colaboración siguen siendo un desafío, quizás debido también a los incentivos financieros existentes, hay espacio para mejorar el impacto de los esfuerzos globales colombianos en materia de interoperabilidad. Concretar los objetivos de Gobierno en Línea en materia de servicios transaccionales y transformacionales requerirá de esfuerzos adicionales para garantizar la implementación en el conjunto del gobierno de la reutilización fluida y sin perturbaciones de la información, entre otras cosas. Para mejorar su capacidad para lograr sus objetivos de interoperabilidad, el gobierno de Colombia podría contemplar:

- La **definición y adopción de estándares, sistemas, lineamientos, directrices o soluciones de interoperabilidad obligatorios** en áreas o sectores funcionales especificados. Colombia ya ha venido impulsando exitosamente una forma estandarizada de digitalización de sus servicios en línea del sector público. Sin embargo, parece que los mecanismos de gobernanza montados en la Comisión Nacional, en el Departamento Nacional de Planeación y en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrían estar orientados aún más hacia la plena implementación en el conjunto del gobierno.

- **Especificar aún más los mecanismos para la priorización e implementación de su marco de interoperabilidad,** empezando con los servicios comunes prestados nacionalmente, las áreas sectoriales y los niveles locales de gobierno. Esto conllevaría reconsiderar los incentivos actuales para el uso y desarrollo de soluciones conjuntas y estándares comunes, entre otros.
- El **desarrollo de una arquitectura nacional de servicios públicos,** fundamentada en la infraestructura colombiana de TIC existente, definiendo los papeles horizontales y verticales e incluso transversales para el suministro de componentes y servicios en línea, apoyaría la implementación. Esto implicaría por ejemplo analizar los principales registros públicos, los flujos e interfaces de información, los sistemas de información de soporte —en línea y fuera de línea— con el objetivo de crear un punto de servicio al cliente coherente, apoyado por una oficina administrativa interna interconectada. La Directora Nacional de Información (CIO del Estado) y la Comisión están bien posicionadas para emprender este trabajo, edificando sobre los logros existentes, trabajando estrechamente con las partes interesadas pertinentes.

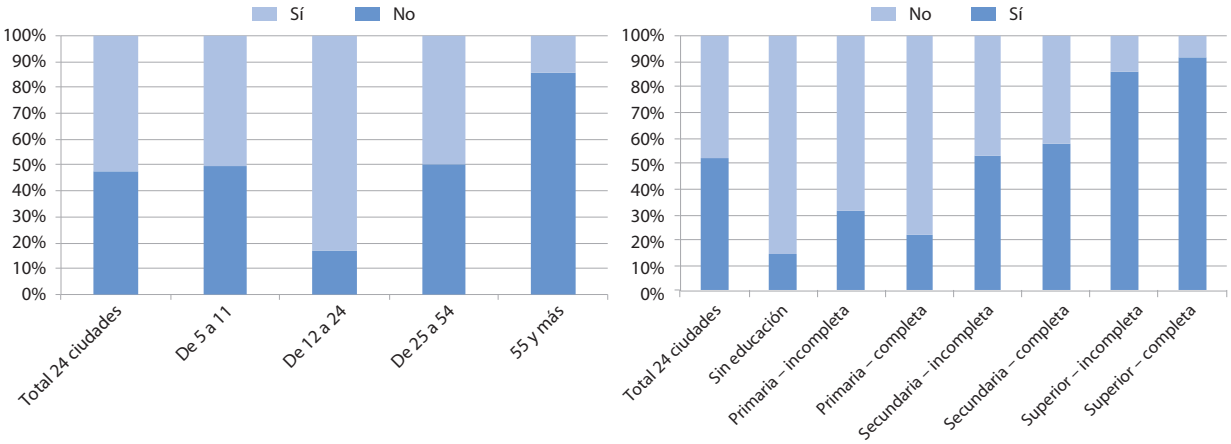
Creación de valor agregado para el usuario

El decreto 2693 de 2012 modifica las directrices de la Estrategia de Gobierno en Línea, incluyendo los principios fundamentales en los cuales está basada. Un principio es la innovación a través de nuevas formas de usar las TIC en el sector público, con el fin de "… generar un nuevo y mayor valor en las operaciones así como en los procesos administrativos y en la prestación de servicios". Entender, definir y generar valor agregado para los usuarios es un desafío clave para Colombia, como lo es para la mayoría de los países de la OCDE.

Aumentar la adopción concentrándose en la brecha digital

"Vive Digital" claramente busca reducir y eventualmente incluso eliminar la brecha digital en Colombia. Para lograr este ambicioso objetivo, Colombia tendrá que trabajar en varias áreas diferentes en paralelo, para garantizar que los usuarios efectivamente perciban un valor agregado. Entre las áreas claves se incluyen el conocimiento de su existencia, la facilidad de uso, las habilidades, la importancia y relevancia, la accesibilidad y los costes.[13] Aunque Colombia sigue afrontando grandes desafíos en términos de conectividad y accesibilidad, el conocimiento ciudadano de la existencia del Gobierno en Línea es relativamente alto: en 2012, el 95% de los ciudadanos sabían que el gobierno presta servicios en línea y que las entidades públicas tienen capacidad para interactuar en línea, y alrededor del 50% de los ciudadanos entre los 16 y los 70 años de edad habían usado internet para interactuar con autoridades públicas. Si bien no son directamente comparables, estas cifras atestiguan el considerable desarrollo de la adopción y los esfuerzos del gobierno. Colombia está casi en el promedio de la OCDE del 82% en cuanto respecta a la interacción en línea de las empresas con el gobierno: el 78% de las empresas interactuaron en línea con el gobierno en 2012, y el 96% de las empresas tenían conocimiento de la prestación en línea de servicios por parte del gobierno (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2012; OCDE, 2011). La Figura C.6 compara a Colombia con países seleccionados de la OCDE, con base en el conjunto de datos de 2010 (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011; OCDE, 2011). Los datos indican que Colombia está experimentando un aumento más rápido en la adopción que el promedio de la OCDE.

Figura C.6. **Adopción de la interacción en línea con el gobierno por parte de los ciudadanos en Colombia y en países seleccionados de la OCDE**



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010b), *Gobierno En Línea en Colombia, 2010-2011*, www.gobiernoenlinea.gov.co/ (visitado el 10 de octubre de 2012); y OCDE (2011d), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.

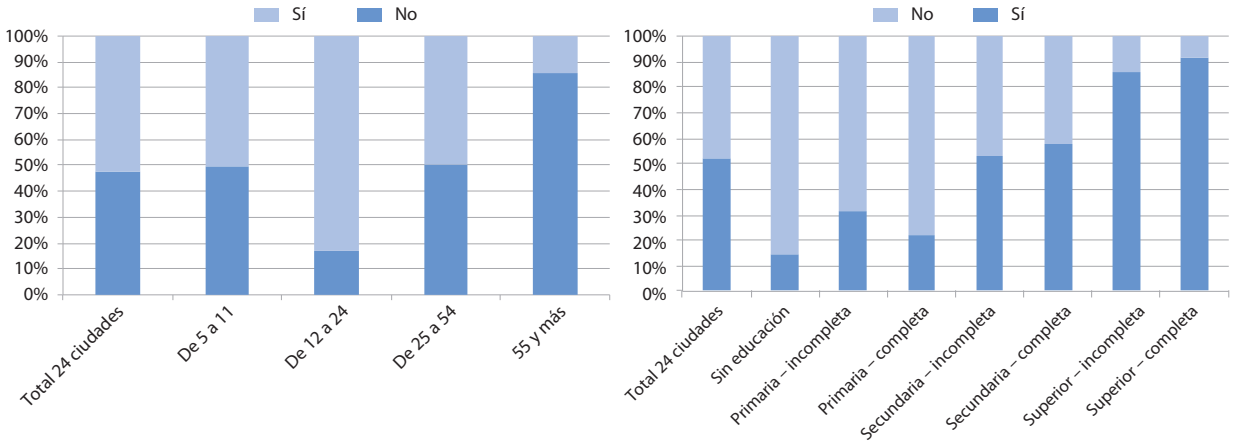
Note: Los datos cubren 2010. Las cifras indican el porcentaje de ciudadanos que interactúan con sus gobiernos a través de medios electrónicos, si bien los datos de Colombia han sido recolectados por separado, no con base en la metodología de la OCDE y Eurostat. Los datos de los países de la OCDE cubren ciudadanos de 16 a 74 años de edad; los datos de Colombia cubren ciudadanos de 16 a 70 años de edad. Sin embargo, la cifra puede en todo caso ofrecer perspectivas pertinentes.

Las medidas de adopción son esenciales para entender las necesidades de los ciudadanos así como para mejorar la efectividad y eficacia de los servicios públicos prestados. Si bien no se le debe otorgar mucha importancia a las medidas que versan sobre la interacción electrónica basadas en encuestas, las cifras pueden ser un indicador importante. Las cifras de uso no se incluyen actualmente en el Marco de Implementación del Gobierno en Línea, aunque se hacen análisis recurrentes sobre los incentivos y las barreras para el acceso a y el uso de servicios en línea del gobierno. Las medidas de adopción de servicios específicos a nivel de servicios y de transacciones, generalmente se consideran necesarias para hacer seguimiento del impacto y del valor preciso de la prestación de servicios en línea. Las cifras de Colombia señalan que existe una relación entre la edad y la educación y el uso de las TIC, como lo muestra la Figura C.7. Esto plantea el desafío de asegurar la adopción de las TIC y de los servicios públicos en una perspectiva más amplia de desarrollo general (DANE, 2012).

De acuerdo con los análisis existentes, los ciudadanos de Colombia señalan dos motivos principales para no usar las TIC. El primero son los costes directos del uso de nuevas tecnologías. El segundo es que no ven la utilidad de usarlas y que perciben que solo se agrega un valor limitado a través de los servicios digitales (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2011).

Aunque los costes son abordados a través de mejoras en las regulaciones de telecomunicaciones y de una mayor eficiencia del mercado, en combinación con las metas objetivo en áreas particularmente difíciles, también se aplican otras medidas directas. Se conceden rebajas en el impuesto al valor añadido a las empresas más pequeñas y a los estratos sociales 1, 2 y 3. Se otorgan grandes subsidios y reducciones de los gravámenes arancelarios para la importación de bienes relacionados con internet. Se trasladan los subsidios de las líneas telefónicas fijas a la tecnología de internet, sustentando el desplazamiento global

Figura C.7. **Uso de internet en Colombia dividido por grupos etarios y educación**



Fuente: DANE (2011), *Anexos TIC 2011*, www.dane.gov.co/ (visitado el 13 de febrero de 2013).

Nota: Los datos fueron recopilados en 2011 y cubren el uso de internet durante los últimos 12 meses en las 24 ciudades principales únicamente.

hacia la movilidad. Actualmente, además del acceso desde los hogares, los puntos de acceso a internet más comunes son las instituciones educativas y los centros públicos con pago (DANE, 2011).

Aumentar la adopción a través de la simplificación

La tradición legal en la administración pública colombiana (como en muchos otros países) puede plantear un reto inicial para una mayor orientación al usuario en la prestación de servicios públicos. Como parte de sus esfuerzos para simplificar la administración colombiana, se debe hacer énfasis en la existencia de buena comunicación con los usuarios para la prestación de los servicios, ya sean ciudadanos o empresas. Si bien el marco legal es importante para garantizar la rendición política de cuentas, la comunicación en línea por parte de las instituciones públicas es impulsada actualmente por una perspectiva del usuario hacia las comunicaciones en línea y la prestación de servicios. Facilitar el cambio cultural necesario para transformar el enfoque de las administraciones públicas, concentrándose en el valor agregado para los usuarios, es un desafío en todos los países de la OCDE. El gobierno de Colombia es consciente de esto.

Abordando este desafío, Colombia concluyó recientemente un proceso amplio y participativo que condujo a la expedición del decreto antitrámites de enero de 2012 (ver Recuadro C.15). Esto demuestra claramente que Colombia va por el camino correcto. Involucrando a más de 70,000 ciudadanos, un amplio número de ministerios y entidades públicas, el gobierno propuso una revisión integral de las reglas y trámites existentes. Esto incluye, por ejemplo, la eliminación de trámites redundantes obsoletos, una mejor compartición de los registros, la introducción del control basado en riesgos, así como algunas instancias de comunicación más fácilmente accesibles. Esto también se refleja, por ejemplo, en el puesto relativamente bueno que ostenta Colombia en la clasificación de Facilidad para Hacer Negocios (*Doing Business*) del Banco Mundial, donde está mejor que sus pares regionales, aunque permanece por debajo del promedio de la OCDE (Banco Mundial, 2012).

Recuadro C.15. **La "cruzada" colombiana frente a los trámites administrativos**

"El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014" busca mejorar la confianza de los colombianos en las instituciones públicas a través de la buena gobernanza. La meta es construir "Instituciones públicas guiadas por los principios del buen gobierno y comprometidas a actuar con transparencia, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, autoridad y tolerancia cero a la corrupción". Colombia reconoce que acabar con la corrupción es uno de los más grandes desafíos que afronta el gobierno para tener éxito en lograr la "Prosperidad para todos". El exceso de trámites innecesarios, la "sobre-regulación administrativa", representa una de las áreas más comunes de corrupción, motivo por el cual el gobierno decidió racionalizar o eliminar los trámites ineficientes o inútiles a través de consultas con la ciudadanía.

En consecuencia, la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa decidió lanzar una cruzada antitrámites para garantizar la buena fe, transparencia, objetividad y las mejores prácticas en la administración pública. Los resultados de esta consulta constituyeron el elemento base para la expedición del decreto 19 de 2012, "por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".

La "cruzada de simplificación" se hizo con base en la participación ciudadana para identificar los trámites innecesarios, que normalmente facilitan la corrupción y al mismo tiempo crean ineficiencias en la prestación de los servicios al ciudadano. La plataforma de participación colaborativa, la "Urna de Cristal", se aplicó a través de un proceso de involucramiento divido en tres fases principales:

1. La fase de consulta, donde se involucró a más de 70,000 ciudadanos a través de la plataforma multicanal, la "Urna de Cristal", primero para definir los trámites administrativos a ser eliminados o agilizados, y segundo para priorizar estas sugerencias;
2. La fase de decisión, donde la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa decidió cuáles trámites revisar y cómo hacerlo, redactando el decreto;
3. La fase de difusión, donde se publicaron los primeros resultados, y donde se involucró a los colombianos para garantizar que todos los trámites fuesen implementados en su totalidad por todas las autoridades e instituciones públicas.

Más de 400 trámites fueron eliminados por medio del decreto. Además, se estima que esto dará lugar a mejoras significativas en la calidad de los servicios y en su facilidad de uso, por ejemplo a través de medidas directamente relevantes para los ciudadanos tales como:

- Los ciudadanos ya no tienen que presentar documentos que ya se encuentran en los archivos de la institución;
- Si un servicio es denegado, esta respuesta negativa debe estar por escrito;
- Los ciudadanos no tienen que ir a una Notaría una vez al mes para obtener el Certificado de Fe de Vida (supervivencia) para el pago de pensiones, porque se puede determinar si una personas está viva o no por medio del intercambio de información de los sistemas de información del gobierno;
- Los ciudadanos ya no pierden tiempo y dinero teniendo que ir a oficinas públicas para conseguir formularios, porque estos están disponibles en línea para ser descargados del sitio web del gobierno en línea colombiano, integrando información de los procesos y servicios de la administración pública nacional.

En particular con respecto al acceso en línea, miles de ciudadanos solicitaron más servicios públicos a través de internet. Con base en el proceso, 40 instituciones públicas adoptaron acciones adicionales para simplificar sus trámites, poniendo sus servicios a disposición de los ciudadanos también vía internet o vía teléfono celular.

Además de la mayor eficiencia en el sector público y de la más alta efectividad y calidad de los servicios para las empresas y los ciudadanos, se espera que la simplificación y digitalización de trámites, ayude a reducir la corrupción en las áreas cubiertas.

Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2012), *Decreto Antitrámites, 0019 del 10 enero de 2012*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá; Gobierno de Colombia (2013), *Paper Antitrámites, English, v3* (documento de trabajo no publicado).

La reducción de la carga administrativa es un área de alta prioridad para el gobierno de Colombia. Esto se refleja además en el plan de eficiencia administrativa Cero Papel en la Administración Pública, que busca medir y reducir el consumo de papel en las entidades públicas, de conformidad con la Directiva Presidencial 4 de 2012. También en algunos países de la OCDE parece haber una "brecha en la prestación de servicios públicos" o una "brecha en la administración pública" entre los jóvenes y las personas mayores, aparentemente no relacionada directamente con la brecha digital. En su lugar, algunos análisis sugieren que constituye una barrera clave la dificultad para entender las complejas comunicaciones del sector público.[14] El uso de medios audiovisuales —como es el caso de la "Urna de Cristal"— también puede ser una manera importante de estudiar la comunicación con los ciudadanos, aunque las cifras de adopción aún parecen seguir siendo limitadas.

Aumentar la adopción ampliando los canales digitales de entrega

Colombia ha desarrollado varios servicios buenos en línea, y también de telefonía móvil, que aportan un gran valor a los ciudadanos. Como se mencionó antes, el gobierno es absolutamente consciente de la necesidad de poner en funcionamiento el uso de las TIC en todos los sectores. Esto ha dado lugar a una mayor presencia de los servicios de telefonía móvil, por ejemplo a través de "*apps*" para los muchos pequeños agricultores, conectándolos con precios de mercado para mejorar su poder de negociación (ver www.agronet.gov.co). El desarrollo de servicios de telefonía móvil hace parte de la creciente explotación de datos del gobierno a través de su programa de datos abiertos, como se explica en mayor detalle en la siguiente sección. El gobierno de Colombia ha demostrado tener habilidades para involucrar a las partes interesadas tanto del sector privado como de la academia. Dichas asociaciones público-privadas cubren por ejemplo servicios en línea específicos, infraestructuras o colaboraciones en educación. Aprovechar las relaciones existentes con los ciudadanos que usan diferentes canales fuera de línea, puede ser de gran ayuda para mejorar la relevancia y la adopción de servicios públicos en línea, si se aplican bien. Mediante la promulgación de la Ley 1508 de 2012 que ordenó las asociaciones público-privadas, se establecieron los requisitos legales para una exploración más sistemática de esta opción. Todavía no se han desarrollado directrices claras específicas para la prestación en línea de servicios del gobierno; la OCDE tiene recomendaciones generales para el establecimiento de asociaciones público-privadas (ver Recuadro C.16).

Recuadro C.16. **Principios de la OCDE para las asociaciones público-privadas**

La OCDE recomienda que sus países miembros tengan debidamente en cuenta los siguientes principios:

28. Establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo respaldado por autoridades competentes y con los recursos adecuados.
    1. El liderazgo político debe garantizar el conocimiento por parte del público de los costes, beneficios y riesgos relativos a las asociaciones público-privadas y a la contratación convencional. La comprensión popular sobre las asociaciones público-privadas requiere llevar a cabo consultas activas y atraer la participación de las partes interesadas, así como involucrar a los usuarios finales en la definición de los proyectos y posteriormente en el monitoreo de la calidad de los servicios.
    2. Se deben mantener las funciones y las responsabilidades institucionales claves. Esto requiere que las autoridades de contratación, las unidades de las asociaciones público-privadas, la autoridad presupuestaria central, la institución suprema de auditoría y los reguladores del sector, tengan todos mandatos claros y recursos suficientes para garantizar un proceso de contratación prudente y definir líneas claras para la rendición de cuentas.

Recuadro C.16. **Principios de la OCDE para las asociaciones público-privadas** *(continuación)*

3. Se debe garantizar que todas las regulaciones importantes que afecten a las asociaciones público-privadas sean claras, transparentes y se hagan cumplir. Se deben minimizar los trámites burocráticos, y las regulaciones tanto nuevas como las existentes deben ser evaluadas detenidamente.

29. Fundamentar la selección de las asociaciones público-privadas en la eficiencia.
    1. Todos los proyectos de inversión deben estar priorizados en el más alto nivel político. Dado que hay muchas prioridades de inversión en competencia, es responsabilidad del gobierno definir y establecer las metas estratégicas. La decisión de invertir debe basarse en una perspectiva de conjunto del gobierno y estar separada de cómo contratar y financiar el proyecto. No deben existir sesgos institucionales, procedimentales o contables ni a favor ni en contra de las asociaciones público-privadas.
    2. Investigar claramente qué método de inversión tiene mayores posibilidades de generar mayor eficiencia. Se deben evaluar los factores de riesgo claves y las características de los proyectos específicos, realizando una prueba previa de opciones de contratación. Una prueba previa de opciones de contratación debe permitir decidir al gobierno si es prudente investigar más una opción de asociación público-privada.
    3. Transferir los riesgos a quienes mejor los gestionan. Los riesgos deben ser definidos, identificados, medidos, y ejecutados por la parte a la que menos le cueste prevenir el riesgo.
    4. Las autoridades de contratación deben estar preparadas para la fase operativa de las asociaciones público-privadas. Garantizar la eficiencia requiere de vigilancia y esfuerzos en la misma intensidad de los necesarios durante la fase pre-operativa. Se debe tener especial cuidado al pasar a la fase operativa de las asociaciones público-privadas, ya que es probable que cambien los actores del lado público.
    5. Se debe mantener la eficiencia al renegociar. El gobierno puede contemplar compensar al sector privado solamente si cambian las condiciones debido a acciones discrecionales de política pública. Toda renegociación debe hacerse transparentemente y sujeta a los procedimientos ordinarios de aprobación de las asociaciones público-privadas. Deben existir reglas claras, predecibles y transparentes para la solución de conflictos.
    6. El gobierno debe garantizar que exista suficiente competencia en el mercado a través de un proceso de licitación competitiva, y posiblemente estructurando el programa de asociaciones público-privadas de manera que exista un mercado funcional permanente. En un mercado donde existen pocos operadores, los gobiernos deben garantizar la competencia en el proceso de licitación, de manera que los operadores que no estén participando en ese momento puedan ingresar al mercado.

30. Usar el proceso presupuestario de manera transparente para minimizar los riesgos fiscales y garantizar la integridad del proceso de contratación.
    1. En línea con la política fiscal del gobierno, la autoridad presupuestaria central debe garantizar que el proyecto sea asequible y que el paquete global de inversión sea sostenible.
    2. El proyecto debe ser tratado transparentemente en el proceso presupuestario. La documentación del presupuesto debe revelar todos los costes y pasivos contingentes. Se debe prestar especial atención en garantizar que la transparencia presupuestaria de las asociaciones público-privadas cubra a la totalidad del sector público.
    3. El gobierno debe protegerse frente al desperdicio y la corrupción, garantizando la integridad del proceso de contratación. Se deben poner las habilidades y facultades de contratación necesarias a disposición de las autoridades pertinentes.

Fuente: www.oecd.org/gov/budgeting/PPPnoSG.pdf.

Un ejemplo de una asociación público-privada innovadora ya bien implementada es el desarrollo danés de una solución de autenticación para servicios en línea, IDFácil (*NemID*). La solución fue co-desarrollada y financiada conjuntamente en colaboración entre el sector público (contribuciones del estado, las regiones y los municipios) y el sector financiero (por ejemplo bancos y compañías de pensiones y de seguros). Usando una solución de identificación común, aplicada en el sector público y en el privado, todas las partes se benefician gracias a los mayores niveles de confianza en la solución. Esta es una solución más sencilla y fácil de usar que cubre todos los servicios, que pueden aumentar la adopción de servicios seguros y autenticados en línea del sector público.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

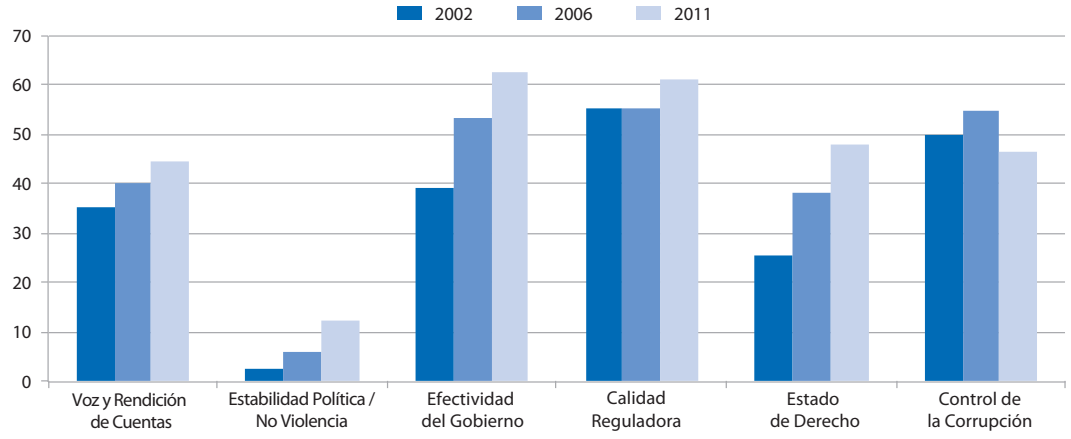
El uso de servicios de gobierno en línea en Colombia está bien desarrollado y al mismo nivel que varios de los países de la OCDE. Esto es un gran logro. Los análisis demuestran que los servicios públicos en línea agregan valor para los usuarios. Los principales usuarios son más jóvenes que el promedio de la OCDE. El gobierno está haciendo esfuerzos para suministrar plataformas coherentes para la prestación de servicios en línea, particularmente a través del portal nacional. Si bien se han logrado progresos básicamente a través de un modelo estandarizado impulsado desde el centro, el gobierno de Colombia debe continuar siendo consciente que la percepción de los usuarios con respecto al valor agregado de los servicios de gobierno en línea es esencial para una adopción exitosa. Colombia parece ser consciente de esto, y ya se han lanzado varias iniciativas exitosas para simplificar la administración pública y la prestación de servicios públicos, involucrando a un amplio número de partes interesadas en el proceso, incluyendo servidores públicos y la sociedad civil, entre otros. Para aprovechar el impacto de estos éxitos y garantizar el incremento de la adopción de los servicios públicos en línea, el gobierno podría contemplar:

- **Mejorar la prestación de los servicios a través de asociaciones para aumentar su adopción e impacto.** Colombia ha demostrado creatividad en la ampliación de la prestación y del impacto de los servicios del gobierno estableciendo *asociaciones con empresas y con la academia, así como con los ciudadanos y la sociedad civil.* Dichas prácticas positivas deben continuarse y fortalecerse. Los más de 2,000 puntos públicos de acceso digital (Puntos Vive Digital) existentes actualmente en Colombia juegan un papel importante para el acceso a y la divulgación de los servicios en línea, centrados naturalmente en el portal nacional gobiernoenlinea.gov.co. Garantizar que las *necesidades e inquietudes de los usuarios* sean entendidas adecuadamente, es un requisito clave para la correcta organización de la prestación de los servicios.
- **Ampliar la prestación de servicios en línea edificando sobre los canales existentes.** Dado que la comunicación y la adopción de los servicios en línea siguen siendo un obstáculo para un gran número de ciudadanos y pequeñas empresas, el uso de los *canales físicos de servicio existentes* podría actuar como palancas, para que otros canales pudieran acelerar el cambio hacia el uso de plataformas en línea y de telefonía móvil. Los países de la OCDE tienen buenos ejemplos del uso de redes físicas locales públicas y privadas de prestación de servicios para *mejorar el acceso y la conectividad.* La relativamente alta penetración de la telefonía móvil en Colombia no cambia la necesidad de desarrollar una estructura de internet habilitante; el uso de *plataformas de telefonía móvil* podría ser más explotado como una forma adicional para aumentar la accesibilidad a los servicios en áreas remotas, y atraer a un buen número de personas suministrándoles información vital. Los servicios de telefonía móvil para facilitar información sobre precios del mercado para los agricultores, o los servicios de información nutricional para nuevas madres podrían ser unos primeros buenos ejemplos a ser impulsados en este frente.

Gobierno abierto: reformas a través del involucramiento y la transparencia

Colombia ha demostrado progresos en varias áreas de buena gobernanza y apertura durante la última década (ver Figura C.8). Sin embargo, el país sigue rezagado por detrás del promedio de la OCDE, en función de una serie de indicadores de buena gobernanza, pero va a un mejor ritmo que varios de sus pares regionales. Áreas tales como el estado de derecho, la rendición política de cuentas y darle voz a los ciudadanos muestran progresos claros y significativos. Sin embargo, en otras áreas el desarrollo es menos claro, particularmente en lo referente a la corrupción y al control de la misma. El nombramiento de un Alto Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, junto con los compromisos adquiridos por Colombia con la Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*-OGP), dan fe de la voluntad política del gobierno y resaltan sus ambiciones de cambio. Como se explica más detalladamente en los compromisos del plan de acción de la OGP, el gobierno de Colombia es plenamente consciente del papel fundamental que las TIC pueden jugar en este campo.

Figura C.8. **Desarrollos en indicadores de Buena Gobernanza**



Fuente: Banco Mundial, *Good Governance indicators*, http://info.worldbank.org/governance (visitado en febrero de 2013).

El involucramiento puede ayudar a incrementar la calidad en la prestación de los servicios, alimentar la confianza política y aumentar la rendición de cuentas. Involucrar a los ciudadanos es una prioridad clave del gobierno de Colombia, demostrado a través de su objetivo de crear una democracia digital, como lo ilustra su meta de pasar de las etapas interactivas y transformacionales iniciales hacia el fomento de una cultura democrática más profunda a través de su Estrategia de Gobierno en Línea. Si bien Colombia ya ha alcanzado importantes logros, puede encontrar inspiración adicional en la experiencia de países de la OCDE con respecto a la implicación de sus ciudadanos. Australia es un ejemplo posible, donde la iniciativa "*YourSAy*" del estado de Australia Meridional ha demostrado ser una plataforma de involucramiento exitosa.

Apertura del gobierno a través de la "Urna de Cristal"

La "Urna de Cristal" es una de las iniciativas claves de uso de las TIC para otorgar poder e involucrar a los ciudadanos, mejorando la rendición política de cuentas. El objetivo declarado

Recuadro C.17. **YourSAy: involucramiento activo de los ciudadanos en la definición de políticas estratégicas en Australia Meridional**

En 2010, el gobierno de Australia Meridional usó la revisión del Plan Estratégico de desarrollo del estado para abarcar un enfoque más amplio con miras a involucrar a las comunidades locales y a la ciudadanía, en uno de los más grandes programas de consulta comunitaria en Australia, denominado "*YourSAy*". El uso de tecnologías de internet y redes sociales jugó un papel esencial para hacerlo posible. Si bien "*YourSAy*" fue concebido como un experimento, el gobierno ahora considera que la estrecha interacción con sus comunidades es una parte indispensable del proceso de definición de políticas.

Las discusiones de 2010 —lideradas por una Junta de Involucramiento Comunitario nombrada— se enfocaron en una selección representativa de 10 000 personas. Hoy, más de 12 000 personas forman parte de la comunidad en línea, acercándose al 1% de la población del estado. La comunidad en línea establece y organiza nuevas formas de interacción con el gobierno, atractivas al convertirlas en una experiencia social. El proyecto ha involucrado además a voceros o "embajadores" locales en diferentes áreas, tales como salud, cultura o el medio ambiente, a través conversaciones en video transmitidas por la web para elevar la atención hacia el Plan Estratégico.

El equipo encargado del proceso de consulta se dedicó inicialmente a adquirir un conocimiento profundo de las personas que buscaban involucrar con el fin de entender cómo fomentar su participación. El elemento clave fue demostrar que el plan era relevante para las personas, e importante para moldear sus vidas futuras. La capacidad para compaginar las formas de comunicación de los diferentes segmentos fue una parte esencial. Sin embargo, incorporar a "nuevas personas", no involucradas anteriormente, es más que dividirlas en segmentos. El personal de liderazgo debe tener la capacidad para analizar los insumos, adelantar la gestión del proyecto y crear una cultura de buenas comunicaciones y prestación de servicios.

El involucramiento en línea demostró ser de vital utilidad, por ejemplo, mediante una conversación en línea con el Ministro de Educación, el gobierno recibió una cantidad significativa de nueva y valiosa retroalimentación para mejorar sus políticas al igual que el Plan Estratégico. Y el diálogo en la web en diferentes sitios de redes sociales, tales como Facebook, continuó independientemente después de la conclusión de las consultas organizadas. Si bien aún falta mucha más exploración, el gobierno de Australia Meridional parece haber aprendido algunas primeras lecciones importantes sobre cómo promover la implicación y la participación a través de las redes sociales.

Fuente: Comité de Auditoría del Plan Estratégico de Australia Meridional (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, http://saplan.org.au/yoursay y www.futuregov.asia/articles/2012/dec/27/social-media-takes-centre-stage-south-australia/.

es que el gobierno sea como "peces nadando en un acuario", totalmente transparente, sin posibilidad alguna de escaparse del escrutinio público. La "Urna de Cristal" cubre varias plataformas: el portal web, radio y televisión; por ende, recurre tanto a canales tradicionales como a internet, usando redes sociales como Facebook, Twitter y Google+ y canales dedicados de YouTube. Eventos en línea, tales como Google+ Hangouts con el presidente y un número seleccionado de jóvenes talentos colombianos de diferentes áreas, están respaldando las ambiciones de abrir el gobierno e involucrar a los ciudadanos.[15] Si bien no todos los canales son visitados en gran medida, y se podría hacer más para aumentar la adopción, un enfoque multicanal probablemente ayude a llegar a segmentos más amplios de la población. La previamente mencionada "cruzada antitrámites" para simplificar los procedimientos administrativos del sector público, es un buen ejemplo del uso incluyente de la "Urna de Cristal" para ofrecer mejores políticas y servicios públicos.

Figura C.9. **La "Urna de Cristal": apertura del gobierno**



Fuente: www.urnadecristal.gov.co (visitado el 22 de enero de 2013).

Uso de las redes sociales y de plataformas de telefonía móvil para la comunicación y el involucramiento

El uso de internet como una plataforma de involucramiento democrático ha demostrado ser un desafío para la mayoría de los gobiernos, y las prácticas en países de la OCDE siguen en fase de exploración. El uso de medios electrónicos en procesos de expedición de leyes y de planeación está dentro de los principales objetivos democráticos de la Estrategia de Gobierno en Línea. Los principios de la OCDE sobre definición abierta e incluyente de políticas, también ofrecen asesoría útil con respecto al uso de la implicación de los ciudadanos en línea.[16]

El gobierno de Colombia ha desarrollado una "Guía: Desarrollo de Ejercicios de Participación", que incluye directrices específicas de consulta en línea para las autoridades públicas. No obstante, todavía no se ha recolectado información sobre su implementación por parte de las autoridades o sobre el uso de estos ejercicios y la satisfacción de los ciudadanos. Además, cambiar la cultura administrativa existente puede ser difícil. El uso de "tertulias" entre las autoridades locales y el presidente, similares a las realizadas con individuos talentosos seleccionados, puede ser una forma de aumentar la conciencia del valor de la involucración de los ciudadanos dentro del sector público, demostrando al mismo tiempo una buena práctica y el valor que representa el uso de las TIC.

Varios países de la OCDE se están beneficiando del uso de enfoques dirigidos a involucrar a los ciudadanos, mezclando medidas análogas y digitales, por ejemplo con respecto a asuntos de planeación local. Además, en varios países de la OCDE así como en países en desarrollo, las plataformas de telefonía móvil también están jugando un papel creciente en la comunicación hacia los ciudadanos y el involucramiento con los mismos.

Recuadro C.18. **El uso de Facebook para la movilización social en Colombia**

El uso de Facebook también ha demostrado ser una herramienta útil para la movilización de la sociedad civil en Colombia. El Sr. Oscar Morales, un ingeniero de Barranquilla, un día decidió crear el grupo de Facebook invitando a "No más secuestros, no más mentiras, no más muertes, no más FARC".

Al día siguiente el grupo tenía 1,500 miembros, y subió a 40,000 pocos días más tarde, llegando a 150,000 al final del mes. Explotando el éxito virtual, en colaboración con personas que se le habían unido como administradores del grupo, decidieron hacer un llamado a la acción "en la vida real". A través de Skype y de Google documents reunieron a una serie de personas de todos los lugares de Colombia para organizar marchas de protesta. La televisión y los medios impresos acogieron la historia y la idea se propagó rápidamente por todo el país.

El 4 de febrero de 2008 más de 10 millones de personas salieron a las calles en toda Colombia y en otras ciudades del mundo. Entre los participantes estaban el entonces presidente, Álvaro Uribe, y varios miembros de su gabinete. Por consiguiente, la movilización social ayuda a mover al gobierno, en términos de demostrar el potencial de la comunicación digital y el activismo para impactar "al mundo real".

Fuente: Zuluaga, J. y Martínez, M.P. (2012), *Mapping Digital Media: Colombia, Open Society Foundations*, www.mappingdigitalmedia.org.

Los servicios de telefonía móvil pueden complementar los servicios basados en internet, y quizás en algunos casos pueden incluso remplazarlos; particularmente en países donde la penetración de la telefonía móvil es alta, pero donde el acceso a internet sigue siendo relativamente bajo (OCDE, UIT, NU DAES, 2012). Por ejemplo, en el caso de Egipto, el uso dirigido de aplicaciones de telefonía móvil y mensajes de texto se aplicó, junto con otra serie de iniciativas fuera de línea, para ayudar a incrementar la participación en las primeras elecciones parlamentarias libres en la historia de los egipcios (OCDE, 2013). Las plataformas en línea también pueden ser usadas en el ámbito de la democracia local para fortalecer la participación democrática (ver Recuadro C.19).

Twitter es uno de los canales que está fortaleciéndose a medida que los gobiernos aumentan su comunicación con los ciudadanos. Si bien el uso de Facebook para la movilización social fue una especie de punto de inflexión político, las más recientes elecciones presidenciales también se caracterizaron por un alto nivel de uso de Twitter (Zuluaga y Martínez, 2012). Colombia tiene una amplia gama de cuentas de Twitter relacionadas con el gobierno, con un número relativamente alto de seguidores. Cuentas como @juanmansantos, @infopresidencia, @urnacristalgov, @gobiernoenlinea, etc., son usadas por los políticos y por la administración para comunicar políticas, pero también para educación, para aumentar el conocimiento sobre la prestación de servicios, para anunciar decisiones futuras y para promover la implicación de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas. Los datos indican que el gobierno de Colombia es más activo en Twitter que la mayoría de los gobiernos, aunque el número de seguidores sigue siendo limitado (twitonomy.com, 2013). A pesar de la baja adopción, Colombia está entre los 20 primeros países a nivel internacional en lo referente a la popularidad del uso de Twitter por parte del gobierno (ver Figura C.10). Mirando a los usuarios entre los países de la OCDE, el uso comercial o privado de Twitter generalmente es mucho mayor que el uso por parte del gobierno (OCDE, 2012). Si bien esto requiere de más análisis, el potencial para incrementar el uso de trinos (*tweets*) del gobierno también parece ser considerable en Colombia.

Recuadro C.19. **Involucramiento de las comunidades locales en decisiones difíciles de política a través de las TIC**

Los municipios de Dinamarca están operando en un contexto de presupuestos reducidos y consolidaciones fiscales. El pequeño municipio de Silkeborg se enfrentó a grandes reducciones en sus gastos. El gobierno del municipio decidió involucrar estrechamente a los ciudadanos a lo largo de este proceso difícil de toma de decisiones, y para ello publicó un denominado catálogo de opciones.

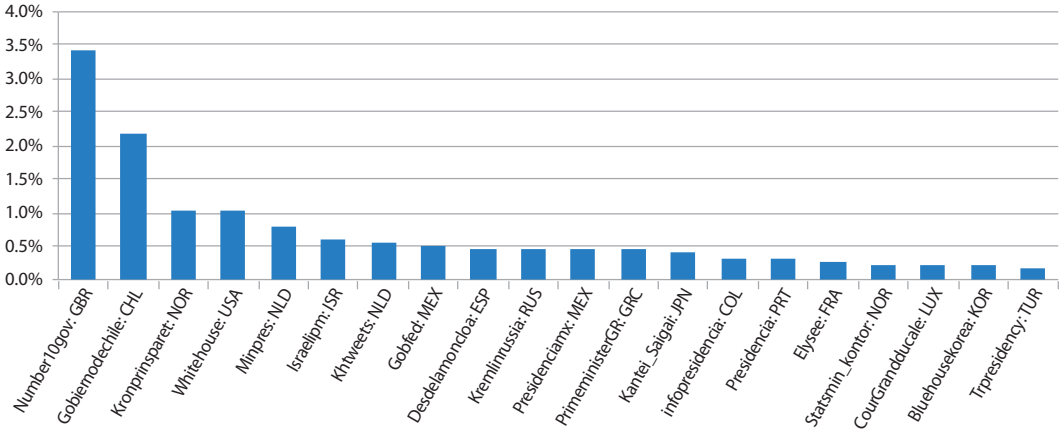
El catálogo de opciones enumeró varias alternativas diferentes en las que el municipio podía implementar los ahorros. El primer borrador fue desarrollado con base en insumos de la administración municipal. Esto les permitió a los ciudadanos tener acceso a la información pertinente, y descargar hojas de cálculo con las diferentes opciones y posibilidades a fin de priorizar y reorganizar las sugerencias. También se inició un proceso de consultas formales; la mayoría de las respuestas fueron recibidas digitalmente.

Sin embargo, el municipio también buscó ofrecer a los ciudadanos un acceso más abierto del proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, los funcionarios crearon también un foro digital de debate para los ciudadanos, usado ampliamente los días previos a la toma de la decisión final por parte del concejo municipal. El municipio contempló el uso de las redes sociales más ampliamente, en particular Facebook, pero decidió que la interacción ciudadana podría volverse demasiado difícil de dirigir. Por lo tanto usó el sitio web del municipio como el punto único de acceso para el debate.

Evaluando el proceso, el municipio de Silkeborg determinó que había recibido un gran número de respuestas a la consulta por parte de una amplia selección de la población (incluyendo funcionarios y empleados públicos) de una muy alta calidad en términos generales, orientadas a encontrar soluciones de forma constructiva.

Fuente: KL e ITST (2011), *Digital Citizen Dialogue, Inspiration and case on better dialogue on the web*, ITST, Copenhague.

Figura C.10. **Popularidad de cuentas gubernamentales en Twitter**



Fuente: OCDE (2012d), *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*, GOV/PGC/HLRF(2012)4, OECD Publishing, París.

Note: La gráfica muestra "seguidores" como porcentaje de la población nacional, a noviembre de 2012. Los datos de Colombia son a febrero de 2013. Solo se muestran los primeros 20 países por número de seguidores.

Si bien el uso de las redes sociales en el manejo de riesgos y de desastres podría constituir un caso extremo para la implicación y participación de los ciudadanos, al mismo tiempo puede llegar a ser muy útil para demostrar el valor que proporciona internet y las redes sociales para una audiencia más amplia. Como lo muestran los datos, este ha sido el caso en Chile, donde el uso integral de las redes sociales tras el terremoto (ver Recuadro C.20), contribuyó a un alto nivel general de interacción de los ciudadanos con el gobierno a través de las redes sociales. El uso de redes sociales puede ser particularmente poderoso a medida que los servicios se presten y se usen en plataformas de telefonía móvil, habilitando tiempos de respuesta más rápidos, agilidad y movilidad. Los servicios del gobierno a través de la telefonía móvil también pueden ser una muy buena forma de llegar a una audiencia más amplia, por ejemplo para facilitar la participación de los ciudadanos.

Recuadro C.20. **Uso de las redes sociales en Chile: rendición de cuentas y gestión de desastres**

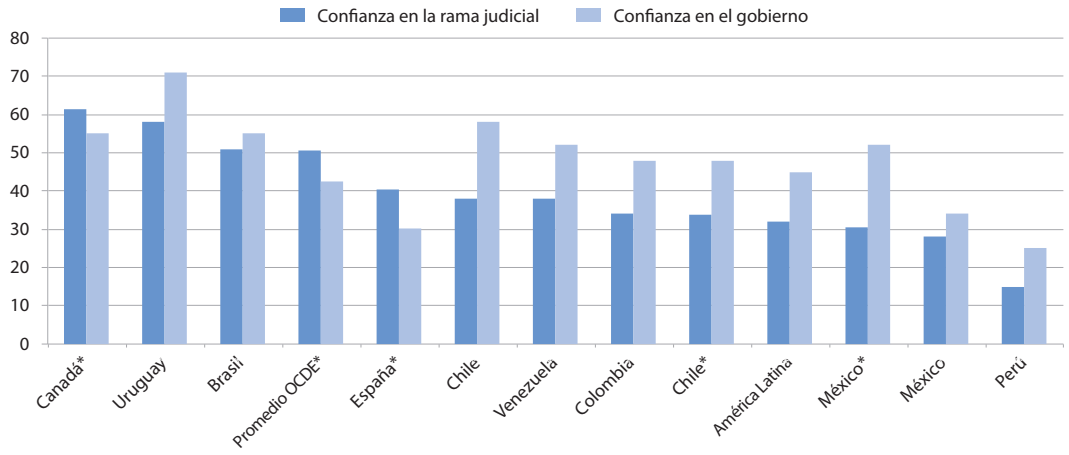
Chile tiene un alto nivel de uso de la red social de Twitter en relación con la mayoría de gobiernos de países de la OCDE. Cientos de miles de chilenos siguen más de 60 trinos (*tweets*) semanales de @gobiernodechile (https://twitter.com/gobiernodechile). Esto corresponde a más del 2% de la población siguiendo activamente los trinos del gobierno. Este es el segundo número más alto de seguidores del gobierno entre los países de la OCDE, aunque varios países tienen una mayor popularidad comercial general en Twitter.

El gobierno chileno ve esto como la consecuencia directa de sus políticas proactivas en materia de redes sociales desarrolladas en respuesta a los desarrollos dentro de la sociedad a lo largo de los últimos años. El gobierno ha identificado tres motores principales: primero, la presión emergente de los movimientos sociales por mejores servicios de educación pública fue facilitada en gran medida por medio del uso de las redes sociales. Esto hizo que el gobierno percibiera que para atender las necesidades sociales expresadas por los ciudadanos, tenía que estar presente en sus plataformas. Esto cambió la percepción de la importancia y la pertinencia de usar las redes sociales para apoyar los objetivos del gobierno. En segundo lugar, el gran terremoto de 2011 también implicó el daño de algunas infraestructuras de comunicaciones y por lo tanto generó la necesidad de distribuir y actualizar información fácilmente por medio de relaciones. Servicios de redes sociales como Twitter demostraron ser ideales para esto. Esto le permitió al gobierno recibir actualizaciones importantes sobre información local (no central) al mismo tiempo que el gobierno podía ofrecer seguridad a través de comunicaciones y consejos, que a su vez podían ser compartidos entre los usuarios cuando eran particularmente relevantes. La OCDE, a nivel más general, ha recolectado una serie de buenas prácticas emergentes relacionadas con el uso de las redes sociales, concentrándose particularmente en su uso en la gestión de riesgos y de desastres (ver la referencia a continuación). Finalmente, el gobierno chileno ve un impulso futuro orientado hacia un gobierno más abierto. Las redes sociales pueden habilitar una comunicación más efectiva entre el gobierno y su electorado, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas en la toma de decisiones políticas y en la prestación de servicios sociales.

La Presidencia chilena ha publicado una guía alentando a las autoridades a aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías digitales en el gobierno, incluidas las redes sociales (ver también www.guiadigital.gob.cl). Además expidió una instrucción presidencial incluyendo nuevas metas de participación social.

Fuente: Gobierno de Chile (2012), *Presentación en el Taller de la OCDE sobre Indicadores de Gobierno en Línea, diciembre de* 2012 (presentación no publicada); OCDE (2012d), *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*, GOV/PGC/HLRF(2012)4, OECD Publishing, París; y OCDE (2012e), *Social Media Use by Governments: Focus on Twitter*, GOV/PGC/EGOV(2012)6; Gobierno de Chile (2012), *Guía Digital*, www.guiadigital.gob.cl.

Figura C.11. **Confianza en las instituciones políticas en América Latina y en países seleccionados de la OCDE**



Fuente: Latinobarómetro (2010), www.latinobarometro.org (visitado el 18 de febrero de 2013); Gallup World Poll (2010), http://dx.doi.org/10.1787/888932493214 en OCDE (2011a), *How is Life? Measuring well-being*, OECD Publishing, París.

Nota: Los datos sobre América Latina son recolectados a través del *Latinobarómetro*. Los datos sobre países de la OCDE son recolectados a través de la Encuesta Mundial de Gallup (*Gallup World Poll*). Por lo tanto, los datos de América Latina y de la OCDE no son comparables directamente. La diferencia se ilustra por medio de los conjuntos dobles de datos para Chile y México.

Transparencia para mayor confianza y rendición de cuentas

La transparencia es tanto un prerrequisito como un habilitador para involucrar a los ciudadanos y en general a la sociedad civil, y de ahí la importancia del compromiso de Colombia con la "Urna de Cristal". A pesar del alto nivel de voluntad política y de una serie de buenas iniciativas, como por ejemplo el Portal de Transparencia Económica (ver Recuadro C.21), algunas ONG argumentan que Colombia todavía lucha contra una cultura del secreto. Se dice que esta situación se produce en el gobierno, pero también en otras instituciones políticas como el Congreso, que parece estar afectado de un bajo nivel de apertura. Esto es particularmente importante ya que la Cámara de Representantes y el Senado (el Congreso) están entre las instituciones más expuestas en términos de riesgo de corrupción, según algunos estudios (OCDE, 2013). Esto es un obstáculo obvio para lograr una mejor confianza y rendición de cuentas, y una mayor participación de los ciudadanos. Con la presentación del proyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se puede estar dando un enorme paso adelante (Gobierno de Colombia, 2012).

Si bien la confianza en el poder judicial sigue siendo baja (ver Figura C.11), parece haber una confianza ampliamente generalizada en el actual gobierno, comparable con los niveles de la OCDE. Aun así, el gobierno de Colombia puede aprender de las prácticas en países de la OCDE así como de sus pares regionales en lo referente a la transparencia y la lucha contra la corrupción. La experiencia brasileña de aumentar la transparencia presupuestaria apunta a la necesidad no solo de disponer los datos en línea, sino también la de garantizar el acceso práctico y la adopción activa a través de su facilidad de uso, buscando la transparencia en todos los niveles de gobierno (ver Recuadro C.22). Los análisis de Gobierno en Línea muestran que los usuarios consideran que la prestación de servicios en línea es valiosa, y que está aumentando la confianza en el suministro en línea de información y servicios del gobierno.

El desarrollo del programa de "Datos Abiertos" de Colombia también contribuye a una mayor transparencia y rendición política de cuentas. Además, ofrece al mismo tiempo una nueva e importante fuente de crecimiento económico. De hecho, el gobierno de Colombia pretende "apoyar la generación de progreso económico", poniendo los datos e información del sector público a disposición para ser utilizados. Los países de la OCDE son cada vez más conscientes de los beneficios de permitir que el sector privado también haga uso de los datos y de la información del sector público (OCDE, 2013). En el caso de España, desde 2007, el uso dirigido de las TIC ha contribuido a reducir las cargas administrativas por un valor estimado de 12 mil millones de euros, según evaluación realizada a finales de 2012. El uso de las TIC y la reutilización de la información del sector público han sido elementos importantes en este frente.

Recuadro C.21. **El Portal de Transparencia Económica**

El Portal de Transparencia Económica de Colombia ofrece información para que el gobierno rinda cuentas sobre sus gastos. El portal contiene información sobre la ejecución del presupuesto anual de Colombia, incluyendo los presupuestos de ministerios, departamentos administrativos, el Congreso, el poder judicial, los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas y el control electoral.

El portal refleja el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que permite desglosar el gasto a nivel de contrato y de factura. El sistema lo desarrolla el Ministerio de Hacienda con el fin de mejorar el control financiero y la efectividad del gasto público. Además de esto, el suministro de información sobre el gasto también ayuda a los ciudadanos a exigir rendición de cuentas al gobierno.

La información del portal está organizada en torno a cuatro secciones principales:

31. Monitoreo directo de la ejecución presupuestaria del gobierno, en términos de velocidad, regularidad, avance de proyectos, y comportamiento histórico;

32. Listados de las personas o empresas con las que el gobierno incurre en gastos;

33. Listados de los tiempos y frecuencias de pago;

34. Herramientas dinámicas y analíticas para consolidar y manipular los datos, permitiendo la exportación de datos e información de particular interés en función de varias variables.

En 2012, se registraron datos e información de 185 unidades presupuestarias separadas, cubriendo también unidades subnacionales no centrales; en total, 1,096 sub-unidades con datos financieros, aportando un total de más de 13 millones de conjuntos de datos.

Fuente: Gobierno de Colombia (2013b), *Resumen Portal de Transparencia Económica v3* (documento de trabajo no publicado).

Recuadro C.22. **Transparencia en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria en Brasil**

Brasil es reconocido por su alto nivel de transparencia presupuestaria en relación con otros países de la OCDE. La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 regula el acceso público a documentos claves del presupuesto a lo largo de todo el ciclo de presupuesto. Desde noviembre de 2004, esta información ha estado disponible en línea en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria a través del Portal de Transparencia de la Administración Pública Federal (www.portaldatransparencia.gov.br). Desde 2010, los datos de rentas y gastos se actualizan diariamente. Con más de 2.3 millones de visitas mensuales y varios cientos de miles de usuarios, el portal es considerado exitoso, también a nivel internacional.

Recuadro C.22. **Transparencia en tiempo real sobre la ejecución presupuestaria en Brasil** *(continuación)*

El portal de transparencia ha sido desarrollado desde 2005 por la Contraloría General de Unión e involucra a varias partes interesadas claves, tales como la Secretaría del Tesoro Nacional, el Servicio Federal de Procesamiento de Datos, al igual que incorpora sugerencias de los ciudadanos. Además, varias autoridades federales han sido implicadas en el suministro de datos pertinentes para el portal.

Actualmente, Brasil está dedicado a lograr un mayor nivel de transparencia en todos los niveles de gobierno. En 2009, un enfoque gradual por fases fue delineado en la Ley 131/2009, que además estableció sanciones por incumplimiento de las medidas de transparencia enumeradas. Para facilitar esto, la Contraloría General creó centralmente una serie de sitios estatales para ser usados por los estados brasileños, garantizando la disponibilidad de la infraestructura técnica para apoyar la publicación de información.

Fuente: OCDE (2012g), *OECD Integrity Review Brazil, Managing Risk for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, París.

Recuadro C.23. **Datos Abiertos para el crecimiento, la eficiencia y mejores servicios**

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 enuncia el objetivo de "estimular el desarrollo de servicios en línea por terceros, con base en datos públicos". La administración pública de Colombia posee y recolecta una gran cantidad de datos. A través de su programa de Datos Abiertos, el gobierno está fomentando una amplia coalición de entidades, instituciones académicas, desarrolladores y corredores de información para que se dediquen al desarrollo de servicios en línea y telefonía móvil, aprovechando así el valor de los datos disponibles (ver www.datos.gov.co).

El modelo de Datos Abiertos se basa en un conjunto de principios socio-culturales, político-legales, tecnológicos y organizacionales y presupuestarios que sustentan el enfoque colombiano. Si bien se podría hacer un mayor énfasis en los incentivos para que las organizaciones públicas produzcan, mantengan y publiquen datos, los principios constituyen un primer intento para garantizar la gobernanza adecuada de los datos abiertos del gobierno.

El gobierno ha iniciado el programa en el nivel nacional pero espera ampliarlo a los niveles locales de gobierno en 2014, concentrándose al mismo tiempo en aumentar el impacto de los servicios desarrollados y la calidad de los datos aplicados. Para aclarar y estimular la demanda de las partes involucradas, se han planeado una serie de eventos colaborativos.

El gobierno de Colombia es consciente de los desafíos para el establecimiento de sinergias entre empresas privadas, desarrolladores y el sector público, y reconoce que la integración de los Datos Abiertos en los procesos de definición de políticas es un proceso que también demandará inversiones. A marzo de 2013, 43 conjuntos de datos estaban disponibles de acuerdo con los estándares definidos en el programa. Se han desarrollado más de 40 aplicaciones para la plataforma usando estos y otros conjuntos de datos, cubriendo áreas tales como salud, contratos públicos y turismo, entre otras (ver www.tiendaaplicacionescolombia.cloudapp.net). Aunque las aplicaciones todavía son muy sencillas y aprovechan el valor de los datos públicos disponibles en un grado limitado, el programa ilustra un alto nivel de ambición y de innovación continua en el desarrollo de la prestación de servicios públicos.

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012d), *Iniciativa de Datos Abiertos* (presentación de reunión no publicada); www.datos.gov.co (visitado el 10 de mayo de 2013); www.tiendaaplicacionescolombia.cloudapp.net (visitado el 10 de mayo de 2013); Gobierno de Colombia (2012a), *Background report* (documento de trabajo no publicado).

El modelo de Datos Abiertos de Colombia ha sido escasamente desarrollado y en línea con el programa de Gobierno en Línea. Colombia puso a disposición un catálogo inicial de datos en versión beta a través de http://datos.gov.co/, cubriendo datos creados por varios sectores e instituciones.[17] El portal busca aumentar la visibilidad y el uso de los datos del gobierno. Se puede acceder a los datos disponibles a través de formatos abiertos, con base en el marco de interoperabilidad, por lo tanto alentando también un mayor intercambio de datos e información en el sector público, contribuyendo a reducir la exigencia de información redundante y disminuyendo las cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas. Con la capacidad de Colombia para alimentar asociaciones, este trabajo tiene un potencial prometedor tanto para el sector público como para el privado.

Evaluaciones principales y propuestas de acción

El gobierno de Colombia ha logrado grandes progresos en la mejora de su gobernanza en varios indicadores. El compromiso del gobierno con la transparencia es claro, y ello ha dado lugar a varias soluciones innovadoras, tanto en comparación con sus vecinos o con pares de la OCDE. El uso de Twitter está entre los más desarrollados en la OCDE. Se están desarrollando y aplicando servicios basados en la telefonía móvil, y los esfuerzos en este frente podrían fortalecerse mucho más. La plataforma participativa multicanal para la rendición de cuentas, la "Urna de Cristal" y el amplio uso de las redes sociales para la implicación política también son buenos ejemplos de progreso. Una serie de iniciativas están abriendo nuevos caminos, tales como la iniciativa de Datos Abiertos, si bien esta, como sucede en varios otros países, todavía adolece de datos limitados al igual que de un uso limitado. Una más amplia implementación, uso y focalización en el valor agregado de la iniciativa serán claves para lograr mayores éxitos. Para progresar aún más en la apertura del gobierno al electorado, el gobierno podría contemplar:

- **Continuar asociando iniciativas en línea y fuera de línea para involucrar a los ciudadanos.** Colombia ha aplicado una serie de iniciativas innovadoras para apoyar la participación de los ciudadanos. El enfoque colombiano no se centra en los canales, sino, en los ciudadanos. Una iniciativa clave es la "Urna de Cristal", la plataforma multicanal para la comunicación con el gobierno. El uso de plataformas de telefonía móvil y redes sociales puede generar beneficios importantes, como por ejemplo en términos de aportar *inteligencia social y territorial*, y fortaleciendo y ampliando las comunidades locales digitalmente.
- **Mayor uso de las TIC para involucramiento directo.** La implicación directa de los usuarios, ciudadanos, empresas y otras circunscripciones puede constituir una herramienta real para *diseñar futuras estrategias de TIC abiertamente*, ya que escuchar a los usuarios finales es cada vez más importante para elegir las opciones correctas. El uso de plataformas en línea y de telefonía móvil para *guiar la definición de prioridades locales*, como los presupuestos y la planeación, pueden ayudar a alimentar a las comunidades existentes mediante el involucramiento directo, ampliando su impacto a través de los medios digitales. Será importante asegurar una buena comunicación sobre la forma en las que las autoridades públicas van a *informar, responder y reaccionar* a los comentarios de los ciudadanos para garantizar la *confianza* en el gobierno en línea. Los países de la OCDE, al igual que pares regionales, han llevado a cabo grandes progresos en el uso público de las redes sociales, por ejemplo en Chile en la gestión de riesgos y desastres. El uso de plataformas de comunicación digital por parte del Presidente de Colombia para llegar a los ciudadanos ya es notable, por ejemplo reconociendo casos sobresalientes de buena ciudadanía a través de conferencias en línea. Este enfoque se podría aplicar también en otras áreas. El gobierno podría, por ejemplo, estudiar cómo

puede impulsar un *cambio cultural* dentro de la administración pública, asegurando un *mayor compromiso de los gobiernos locales* para garantizar el impacto de la presencia en línea, apoyándose en las plataformas digitales, promocionando unidades, personal o resultados específicos sobresalientes.

- **Mantener la concentración en la transparencia.** El gobierno podría contemplar continuar y reforzar sus esfuerzos para fomentar las instituciones transparentes. Colombia ha lanzado una serie de iniciativas para mejorar la transparencia, incluyendo una propuesta de una ley sobre acceso a la información en 2011. Debido a que la promulgación de esta propuesta de ley está esperando una sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, se espera *un seguimiento de cerca*, no solo del proceso legislativo, sino también de la preparación y garantía de su posterior implementación.
- La *evaluación comparativa (benchmarking)* pública del nivel de apertura de las autoridades públicas puede generar una mayor conciencia, y movilizar las presiones para abrir el gobierno si se desarrolla de una manera *fácil de usar*. La experiencia regional puede ofrecer inspiración útil en este campo, por ejemplo el Portal de Transparencia Federal de Brasil. El uso de las TIC para aumentar la transparencia del Congreso también tiene un gran potencial. La *vigilancia sistemática* de las votaciones, posiciones, al igual que una participación amplia y formalizada en todas las fases del proceso legislativo, son elementos importantes para la rendición política de cuentas y para el contrato social. Acelerar una bien diseñada *apertura y digitalización* del Congreso puede sostener la transparencia y dar lugar a mejores debates políticos, un mayor diálogo, y generar una mayor confianza en las instituciones políticas. Con varias iniciativas ya lanzadas, como Corporaciones en Línea, el gobierno podría estudiar cuál sería la mejor manera de apoyar los procesos de apertura, *estímulo, soporte y asociación,* internamente con socios políticos claves, y externamente con la sociedad civil y la academia, por ejemplo en el desarrollo de "aplicaciones para la democracia".

Conclusión

Concentración en mejorar la coherencia, la implementación y el monitoreo del desempeño

Colombia ha trazado su dirección estratégica para la aplicación de las TIC en el sector público y ya ha logrado resultados considerables. El gobierno de Colombia está comprometido con fortalecer este trabajo, desarrollando aún más esta "forma colombiana" específica de concentrarse en el uso de las TIC para el crecimiento incluyente y el desarrollo social. Por lo tanto en esta etapa será importante que el gobierno de Colombia, a través de su Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su Comisión Nacional y su red de CIO, se centre en la *coherencia* estratégica y en la *plena implementación* mediante:

- La mejora del *alcance* y de la *coherencia* de sus iniciativas de digitalización, asegurándose que los diversos actores y sus estrategias trabajen conjuntamente de una manera holística e integral, con base en mecanismos de gobernanza que estén alineados en todo el gobierno;
- Mejorar la *implementación* de estas estrategias, impulsando procesos e incentivos que alimenten los resultados de implementación correctos, por ejemplo mediante la creación de marcos adecuados para servicios públicos interoperables en la "oficina administrativa interna", que faciliten una mejor y más sencilla prestación de los servicios a los ciudadanos a través de los "puntos de atención al cliente";

- Al mismo tiempo, una concentración más sistemática en el *monitoreo del desempeño* de esta implementación para garantizar, a los ciudadanos y las empresas, que sus TIC y estrategias en línea están logrando resultados;
- El mantenimiento de la *participación de los ciudadanos*, aprovechando las oportunidades ofrecidas por el acceso en línea y a través de la telefonía móvil al gobierno para influir en las políticas, y mediante el uso de los resultados de contactos regulares del gobierno con los ciudadanos tanto en línea como fuera de línea, para articular evaluaciones abiertas y transparentes del desempeño de las estrategias que influyen en la implementación de las estrategias a lo largo del tiempo.

Esto implica una gobernanza efectiva y eficiente a través de un liderazgo complementario y mutuamente reforzador por parte de los tres actores principales del gobierno de Colombia, que lideran la puesta en funcionamiento de las TIC y los servicios en línea del gobierno, y mediante el monitoreo del logro de los resultados a lo largo del tiempo en esta área. La OCDE está colaborando con el gobierno de Colombia durante el período 2013-14 para articular y poner en marcha un Plan de Implementación para este Informe, y está comprometida a trabajar con las partes interesadas claves del gobierno, responsables de la digitalización del sector público colombiano para mejorar sus capacidades para ejecutar la implementación durante este período.

Fortalecimiento de la gobernanza de las TIC públicas y coordinación para comprometer a todos los niveles de gobierno con los resultados

El gobierno de Colombia ha logrado progresos en la promoción nacional de las TIC en el sector público. Sin embargo, para mantener y mejorar el progreso logrado en la implementación, la gobernanza del uso de los sistemas de información y de las TIC, podría mejorarse aún más en los diferentes niveles de gobierno. El gobierno adoptó recientemente esfuerzos dirigidos para garantizar dichas mejoras de su marco de gobernanza nacional. Esto incluye el establecimiento de la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal en 2012. Esto probablemente contribuirá a una coordinación más efectiva entre actores claves, si bien pueden ser necesarios pasos adicionales para institucionalizar y ampliar el mandato en materia de toma de decisiones, así como la capacidad de coordinación de la Comisión. Esto también es importante en lo referente a asuntos claves como la interoperabilidad y la arquitectura de la información. Otras medidas incluyen el nombramiento de una Directora Nacional de Información (CIO del Estado) y el surgimiento de una red nacional de CIO. La CIO del Estado desempeñará un papel clave conectando las políticas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con la Comisión Nacional. La red de CIO será importante para preparar a las partes interesadas claves en áreas de políticas y sectoriales en el uso estratégico de las TIC en los años siguientes. Con el fin de apoyar al mismo tiempo unos mecanismos de gobernanza fuertes y equilibrados, el gobierno podría contemplar:

- Mejorar y fortalecer aún más la *capacidad de coordinación* del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, extendiendo los mecanismos de arriba hacia abajo con mecanismos seleccionados incluyentes de abajo hacia arriba; esto será particularmente importante para la recién nombrada CIO del Estado;
- Asegurarse de que el *mandato, la composición y las estrategias* de la Comisión Nacional sean adecuados, para garantizar un amplio compromiso político y administrativo tanto con sus decisiones como con su implementación;
- Garantizar el cumplimiento de las directrices y las recomendaciones nacionales, por medio de una clara *alineación y coordinación* de los mecanismos de aprobación en

los numerosos fondos nacionales de inversión en TIC;

- Estudiar la necesidad de *requisitos obligatorios* en todos los niveles de gobierno, por ejemplo en lo que respecta a la interoperabilidad y el uso de estándares o componentes de infraestructura conjuntos.
- *Implementar gradualmente acuerdos estandarizados de contratación de las TIC* para garantizar la coherencia y coordinación de los estándares y acelerar la interoperabilidad, por ejemplo a través de un modelo de "cumpla o explique";
- Desarrollar una *arquitectura operativa para la prestación de servicios del gobierno* que vincule la infraestructura, los facilitadores comunes y los servicios existentes, aclarando el terreno de juego para todas las partes interesadas;
- Facilitar y acelerar la coherencia y el compromiso local con la prestación de servicios en línea; se podría contemplar *involucrar a representantes locales* de los diferentes niveles de gobierno de los órganos pertinentes, celebrar reuniones de diálogo formalizadas, o a través del intercambio de experiencias y prácticas entre órganos horizontales.

Gestión de los programas de gobierno en línea en función de su impacto

Colombia ha demostrado que cuenta con gran capacidad en el gobierno central para desarrollar políticas, estrategias de implementación asociadas para el uso de las TIC y los sistemas de información. Una serie de documentos de política demuestran el liderazgo y el compromiso con la integración estratégica del uso de las TIC como medio para transformar la administración del gobierno. Como las políticas son ambiciosas, se requiere prestarle particular atención a su implementación: para priorizar las medidas necesarias y ofrecer los incentivos adecuados para su plena implementación. Con el fin de apoyar una concentración más fuerte en la implementación de impactos y resultados, el gobierno podría contemplar:

- Alinear aún más las políticas y procesos presupuestarios, mejorando los *incentivos* para lograr impacto en las diferentes fuentes de financiación, de manera que la financiación paralela se apoye mutuamente;
- Introducir el uso sistemático de *casos de negocios* para guiar la implementación de los proyectos a través de una concentración consistente en el valor agregado de las TIC;
- Acentuar aún más la necesidad de concentrarse en el usuario, *aumentando la adopción* de los servicios en línea prestados para garantizar su impacto sobre los ciudadanos y las empresas;
- Concentrar los mecanismos de seguimiento en los *productos* y *resultados* de los programas, dirigiendo la atención a donde se puede lograr el mayor impacto, y también por ejemplo al intercambio de información;
- Garantizar *evidencias relevantes* para apoyar la evaluación de los avances en términos de impacto de las TIC y los sistemas de información, y la identificación de áreas de estancamiento, y la *calidad* y *fiabilidad* de los datos subyacentes.

Apertura de la toma de decisiones del gobierno e involucramiento de los usuarios finales en la prestación de los servicios

El gobierno de Colombia también ha logrado progresos significativos en el área de apertura del gobierno. El compromiso puede verse por ejemplo con respecto a los factores

habilitantes, tales como mejor accesibilidad a internet, pero también en lo que se refiere a las mejoras en la percepción de la efectividad y la rendición de cuentas del gobierno, así como en los compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) y la adhesión a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho. Se nombró una Alta Consejera Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y un Secretario de Transparencia, quienes informan directamente al Presidente, y son responsables de la transparencia, integridad e inclusión, entre otras cosas, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo. La "Urna de Cristal" ofrece una plataforma multicanal, orientada al ciudadano, para la comunicación con el gobierno y sobre el gobierno. Una serie de reformas importantes del sector público (como las reformas antitrámites) se han llevado a cabo a través de procesos ampliamente participativos, facilitados también por medio del uso sistemático de nuevos medios y tecnologías. El uso de las redes sociales y de soluciones de telefonía móvil está adquiriendo mayor importancia. A pesar de estos considerables esfuerzos, Colombia parece continuar menos desarrollada con respecto a pares internacionales en otras áreas, incluyendo el imperio del estado de derecho y la lucha contra la corrupción. Y si bien hay varios procesos participativos establecidos, se podría mejorar aún más el alcance, la profundidad y la importancia de estos procesos. Para apoyar la apertura y la mayor participación de los ciudadanos a través del uso de las TIC, el gobierno podría contemplar:

- Continuar mejorando aún más los servicios en línea y la prestación de los servicios a través de *asociaciones* con ciudadanos, empresas y la academia para aumentar el impacto, incluyendo los *puntos de acceso físicos* y las *plataformas de telefonía móvil* existentes para llegar a los ciudadanos;
- Involucrar a los ciudadanos tanto en línea como fuera de línea, asegurando una comunicación clara sobre la forma en la que las autoridades públicas van a *informar, responder y reaccionar* a los comentarios de los ciudadanos; y además, contemplar el uso de plataformas en línea y de telefonía móvil para *guiar la definición de prioridades locales*, alimentando las capacidades y el interés de los ciudadanos en los canales digitales a través de su implicación directa, por ejemplo en asuntos de presupuestos o planeación local, o incluso en la formulación de futuras estrategias de TIC;
- *Continuar* y *reforzar* los esfuerzos para fomentar las instituciones transparentes en el gobierno, mejorando su facilidad de uso y su accesibilidad, impulsando al mismo tiempo una mayor apertura más allá del Poder Ejecutivo, particularmente en el *Congreso*.

Notas

1. Departamento Nacional de Planeación, 2000.
2. El Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) fue ordenado en la Ley 19 de 1958 y es la más alta autoridad de planeación, que asesora al gobierno en las políticas sociales y económicas.
3. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011.
4. USD 2,900,000,000.
5. COP 5,500,000,000,000.
6. El Decreto Presidencial 1151 de 2008 menciona el Ministerio de Comunicaciones. Las competencias anteriores bajo este ministerio están ahora bajo el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
7. Sin embargo, como el Consejo también es responsable de asuntos de seguridad cibernética y defensa, el Ministerio de Defensa participará en la discusión de esas materias con voz y voto.
8. Traducción del autor.
9. La Constitución también menciona los territorios indígenas como entidades territoriales auto gobernadas por las comunidades.
10. Esta práctica es una renovación de los Consejos Comunales de Gobierno de la administración Uribe, que ya era considerada una buena práctica en materia de participación local.
11. Eficiencia se refiere al grado en el que un proceso de producción refleja “mejores prácticas”, ya sea en un sentido de ingeniería (“eficiencia técnica”) o en un sentido económico (“eficiencia en la asignación”). La eficiencia técnica plena caracteriza un proceso de producción cuando se ha logrado el máximo producto posible, con un conjunto fijo de insumos y una determinada tecnología. La eficiencia plena en la asignación prevalece cuando la combinación insumo-producto minimiza los costos y/o maximiza las utilidades. Ver también OCDE, 2001.
12. Ejemplos de compromisos previos son el documento CONPES 3292 de 2004, la Ley 962 de 2005, la Ley 1151 de 2007, además de trabajos más recientes. Colombia también se ha comprometido internacionalmente con la interoperabilidad, por ejemplo a través de la adopción de la Declaración de Bávaro de 2003, el Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe eLAC 2007 sobre la Sociedad de la Información, entre otros.
13. Ver por ejemplo la Encuesta Global de la ONU para diferentes perspectivas a este respecto: http://unpan1.un.org.
14. Por ejemplo, la unidad de innovación del sector público danés Mindlab, la cual, en colaboración con la Agencia de Impuestos de Dinamarca, ha ayudado a lograr un mejor entendimiento de los contribuyentes de impuestos jóvenes y digitales. Ver www.mindlab.dk.
15. El primero de una serie de Google+ Hangouts con el Presidente Santos (ver www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/primer-hangout-presidente-santos-re-ne-a-ocho-colombianos-que-han-conquistado-mundo) es una elaboración de un nuevo formato de comunicación política, asociado particularmente a su uso por parte del Presidente Obama de los Estados Unidos (ver www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2012/01/30/president-obama-s-google-hangout).
16. OCDE, 2009.
17. Los datos se ponen a disposición en varias plataformas, a las que se puede acceder a través de servicios REST. El protocolo de datos abiertos aplicado se especifica en www.odata.org.

Bibliografía

Gobierno de Chile (2012), *Presentación en el Taller de la OCDE sobre Indicadores de Gobierno en Línea*, diciembre de 2012 (presentación no publicada).

Gobierno de Colombia (2013a), *Paper Antitrámites, inglés, v3* (documento de trabajo no publicado).

Gobierno de Colombia (2013b), *Resumen Portal de transparencia Económica v3*, (documento de trabajo no publicado).

Gobierno de Colombia (2012a), *Background report*, (documento de trabajo no publicado).

Gobierno de Colombia (2012b), *Background report, E-Government and open government policies*, (documento de trabajo no publicado).

DANE (2012), "*Indicadores Básicos de Tecnologías de Información y Comunicación – TIC para Colombia. Año 2011*", *Boletín de Prensa, Bogotá*, www.dane.gov.co/ (visitado el 19 de octubre der 2012).

DANE (2011), *Anexos TIC 2011*, www.dane.gov.co/ (visitado el 13 de febrero de 2013).

DANE (2010), *Mapas de Información, Tecnologías de Información y Comunicaciones*, www.dane.gov.co/ (visitado el 13 de febrero de 2013).

Gobierno de Dinamarca, Regiones Danesas, Gobierno Local Dinamarca (2011), *The Digital Path to Future Welfare*, www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~/media/Files/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengelig_engelsk_strategi.ashx.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2012), *Decreto Antitrámites, 0019 del 10 enero de 2012*, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2011), "*Prosperidad para Todos, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*", www.dnp.gov.co, (visitado el 10 de octubre de 2012).

Departamento Nacional de Planeación (2003), "Renovación de la Administración Pública", *Conpes 3248*, http://gobiernoenlinea.gov.co (visitado el 7 de enero de 2013).

Departamento Nacional de Planeación (2000), "Agenda de Conectividad", *Documento CONPES*, No. 3072, www.mintic.gov.co/index.php/docs-normatividad?pid=698&sid=770:3072 (visitado el 8 de enero de 2013).

Digitaliseringsstyrelsen (2013), *Business Case*, www.digst.dk/Styring/Statens-projektmodel/Statens-Business-Casemodel.

Gobierno de Chile (2012), *Guía Digital*, www.guiadigital.gob.cl.

Gobierno de España (2012), *Technical Standards and Common Services to Facilitate Interoperability in Public Administration*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Observatorio de Gobierno en Línea, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000022567.pdf (visitado el 8 de abril de 2013).

Gobierno de España (2012), *SARA – Red de Telecomunicaciones de la Administración Pública Española, Ministerio de Hacienda y Administraciones Púbicas y Observatorio de Gobierno en Línea*, http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_020002712.pdf (visitado el 8 de abril de 2013).

KL e ITST (2011), *Digital Citizen Dialogue, Inspiration and case on better dialogue on the web*, ITST, Copenhague.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2011), *Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Open Government Partnership*, www.opengovpartnership.org (visitado el 10 de octubre de 2012).

Ministerio de Comunicaciones (2008), *Plan Nacional de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*, www.eduteka.org (visitado el 14 de enero de 2013).

Ministerio de Relaciones Exteriores (2011), *Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Open Government Partnership*, www.opengovpartnership.org.

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2013), *Plan Vive Digital*, www.mintic.gov.co/index.php/vive-digital/plan/ (visitado el 15 de abril de 2013).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012a), *Estrategia Gobierno en línea, 2012-2017 Para el orden nacional*, http://gobiernoenlinea.gov.co (visitado el 19 de octubre de 2012).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012b), *Presentación OCDE*, (presentación de reunión no publicada).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012c), *Iniciativa de Control en Línea*, (presentación de reunión no publicada).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012d), *Iniciativa de Datos Abiertos*, (presentación de reunión no publicada).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012e), *Estrategia de Gobierno en Línea territorial*, (presentación de reunión no publicada).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012f), *Estudio de Conocimiento, uso, preferencia y percepción empresas*, (no hay información de publicación disponible).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2012g), *Trámites en línea SUIT*, (presentación no publicada).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011a), Guía: Desarrollo de Ejercicios de Participación, www.gobiernoenlinea.gov.co/ (visitado el 19 de octubre de 2012).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011b), *Vive Digital, Colombia, Documento Vivo del Plan, versión 1.0* (2011), http://vivedigital.gov.co (visitado el 10 de octubre de 2012).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2011c), *Lenguaje para intercambio de información, Conceptos generales*, http://lenguaje.intranet.gov.co/ (visitado el 13 de febrero de 2013).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010a), *Marco de Interoperabilidad para Gobierno en Línea, versión 2010*, www.intranet.gov.co/images/fbfiles/files/marco_de_interoperabilidad_gel.pdf (visitado el 10 de mayo de 2012).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2010b), *Gobierno en línea en Colombia, 2010-2011*, www.gobiernoenlinea.gov.co/ (visitado el 10 de octubre de 2012).

OCDE, "Open Government Data", *OECD Working Paper*, (próximamente).

OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia*, OECD Publishing, París.

OCDE (2012a), *OECD E-Government Project, New ICT Solutions for Public Sector Agility*, Informe Resumido, Reunión de E-Leaders, Ciudad de México, OECD Publishing, París, www.oecd.org/governance/eleaders.

OCDE (2012b), "The Impact of Internet in OECD countries", *OECD Digital Economy Papers, No. 200*, OECD Publishing, París http://dx.doi.org/10.1787/5k962hhgpb5d-en.

OCDE (2012c), "Introduction and Summary", in *OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264167742-2-en.

OCDE (2012d), *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*, GOV/PGC/HLRF(2012)4, OECD Publishing, París.

OCDE (2012e), *Social media use by governments: Focus on Twitter*, GOV/PGC/EGOV(2012)6.

OCDE (2012f), *Towards More Effective Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París.

OCDE (2012g), *OECD Integrity Review Brazil, Managing Risk for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011a), *How is life? Measuring well-being*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011b), "Access to basic services in developing economies", *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-31-en.

OCDE (2011c), *OECD Public Management Review, Mexico*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011d), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.

OCDE (2010), *OECD E-Government Review, Efficient e-Government for Smarter Public Service Delivery in Denmark*, OECD Publishing, París.

OCDE (2009a), *Rethinking e-Government Services: User centred approaches*, OECD Publishing, París.

OCDE (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París.

OCDE (2005), e-*Government for Better Government*, OECD Publishing, París.

OCDE (2003), *The e-Government Imperative*, OECD Publishing, París.

OCDE (2001), *The OECD Productivity Manual: A Guide to the Measurement of Industry-Level and Aggregate Productivity, Annex 1 – Glossary*, OECD Publishing, París.

OCDE, OMC (2011), Colombia, en *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/aid_glance-2011-29-en.

OCDE, UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2012), *Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OECD Publishing, París, www.itu.int/pub/D-STR-GOV.M_GOV-2011.

OCDE, BIRF, Banco Mundial (2013), "Executive summary", en *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264180697-3-en.

Regeringen (2012), *Gode grunddata til alle*, www.digst.dk/Loesninger-og-infrastruktur/~/media/Files/L%C3%B8sninger%20og%20infrastruktur/grunddata/Grunddatatilallevkstogeffektiviseringokt2012.ashx.

Comité de Auditoría del Plan Estratégico de Australia del Sur (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, http://saplan.org.au/yoursay.

Gobierno de España (2007), *Ley 2007/11, Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Plan de Actuación*, www.socinfo.es/contenido/seminarios/herramientas/Plan_de_Actuacion.pdf.

ONU (Naciones Unidas) (2012), *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, www.unpan.org/e-government.

Universidad de los Andes / Ministerio de Comunicaciones (2009), *Metodología de Monitoreo de Gobierno en Línea en Colombia*, Universidad de los Andes, Centro de Estrategia y Competitividad, Bogotá.

WEF e INSEAD (2012), *The Global Information Technology Report 2012*, www3.weforum.org/docs/Global_IT_Report_2012.pdf (visitado el 4 de marzo de 2013).

Banco Mundial (2012), *World Development Indicators*, http://databank.worldbank.org.

Zuluaga, J. y Martínez, M.P. (2012), *Mapping Digital Media: Colombia*, Open Society Foundations, www.mappingdigitalmedia.org.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2013 23 4 P) ISBN 978-92-64-20234-4 – 2014-04

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

COLOMBIA

LA IMPLEMENTACIÓN DEL BUEN GOBIERNO

Índice

Resumen ejecutivo
Análisis y recomendaciones
Capítulo 1. Factores contextuales que influyen en la gobernanza de Colombia
Capítulo 2. La coordinación de políticas desde el Centro de Gobierno en Colombia
Capítulo 3. La toma de decisiones basada en hechos y datos objetivos
Capítulo 4. Gobernanza multinivel en Colombia
Capítulo 5. Conclusión: Mecanismos para asegurar la reforma de la gobernanza en Colombia
Anexo A. La gestión estratégica de recursos humanos en Colombia
Anexo B. Contratación pública en Colombia
Anexo C. El desarrollo nacional y el uso estratégico de las TIC y el gobierno en línea en Colombia

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es.***

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ISBN 978-92-64-20234-4
42 2013 23 4 P