

2

**HACIA UN ESTADO
PARTICIPATIVO**

A. GOBERNABILIDAD PARA EL DESARROLLO: OBJETIVO FUNDAMENTAL DE LA REFORMA POLÍTICA

A Colombia le hace falta “governabilidad”, esto es, capacidad de articular las diversas instancias que en nuestra democracia ostentan poder de carácter político con el propósito de generar políticas armonizadas de largo plazo en todos los frentes. Darle gobernabilidad a nuestras instituciones políticas es una condición fundamental para que el país pueda encauzarse hacia el desarrollo económico.

El gobierno nacional ha planteado en consecuencia la urgencia de obtener un consenso nacional alrededor de la necesidad de llevar a cabo una reforma de la política colombiana que aclimate el proceso de paz y que haga eco al ejemplo de países más desarrollados en los que la relación entre desarrollo económico y buen funcionamiento de la democracia ha sido evidente. En suma, se trata de fortalecer nuestra institucionalidad política, favoreciendo la competencia democrática, pero permitiendo que el funcionamiento del sistema como conjunto facilite la prevalencia de objetivos de largo aliento.

1. La calidad de la democracia y el desarrollo económico

Al margen de consideraciones de teoría política que hacen deseable la democracia como esquema de gobierno bien vale la pena hacer algunas reflexiones sobre la relación que existe entre esta última y el logro del desarrollo económico en nuestro propio contexto, para resaltar que no basta tener democracia en términos generales, sino que ella debe permitir cumplir con ciertos objetivos de manejo político de la sociedad.

Ni Colombia ni ningún otro Estado son hoy islas en materia económica. Cuando a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, los países desarrollados abandonaron los sistemas de control al flujo de capitales se apartaron del espíritu de la filosofía de desarrollo económico autárquico y nacionalista alentado por la segunda postguerra y por los históricos acuerdos de Bretton Woods. A las diferentes economías, sin importar su grado de desarrollo relativo, no les ha

quedado otro camino que hacerse más competitivas y atraer inversión de capital, por la vía de abordar reformas estructurales en sus economías. Colombia aún no ha terminado este proceso que inició, como otras economías latinoamericanas, a partir de la crisis de la deuda externa de comienzo de los ochenta. En el logro de este cometido resulta de la mayor importancia ofrecer tanto estabilidad como transparencia política en las decisiones que se adopten. El buen funcionamiento de ciertos instrumentos de la democracia aparece en este escenario como fundamental.

Es claro mundialmente que el Estado como estructura política toma un papel activo en determinar el comportamiento económico. Aún dentro de un esquema de globalización y apertura el Estado retiene para sí elementos decisivos dentro de la configuración de las condiciones que permiten o estimulan el desarrollo. No solamente funge el Estado como garante de ciertas condiciones mínimas tales como el respeto a la propiedad y a la estabilidad de las reglas del juego, sino que debe utilizar instrumentos políticos para efectuar complejas operaciones al interior de la sociedad, que como la distribución de los costos de los procesos de ajuste económico o la promoción de ciertas actividades productivas implican conflictos entre diversos grupos sociales. Esta situación desde luego se ve maximizada en un país con los niveles de pobreza y marginalidad social como los que sufre Colombia. Si la democracia no provee al Estado de esos instrumentos de interacción política con su sociedad que le permitan arbitrar los conflictos sobre el uso, producción y distribución de recursos difícilmente éste podrá mantener un proyecto nacional y evitar la marginalización de grupos importantes de la población.

La buena calidad de la democracia permea la actividad de un Estado eficiente en la promoción del desarrollo económico. De un lado quienes tienen las riendas para tomar las decisiones más caras al proceso de desarrollo económico se escogen directa o indirectamente a través de los instrumentos democráticos que brindan los partidos y el sistema electoral. De otro, el efectivo control de lo que ellos hagan con esas funciones depende en grado sumo de un funcionamiento correcto de la democracia. Por intermedio de los controles políticos debe hacerse imposible para cualquier funcionario o grupo político ocultar información, alterar las reglas del juego o incurrir en conductas que den rendimientos electorales de corto plazo a costa de comprometer el logro de los objetivos de desarrollo económico deseados por la mayoría. En este último sentido el sistema político debe impedir, por ejemplo, que se manipule la base monetaria para generar falsas sensaciones de bienestar, o el desbordamiento fiscal que ahogue la inversión, disminuya la competitividad de nuestras exportaciones, genere inflación y haga el crédito inalcanzable. La gente no conoce bien, por ejemplo, que las políticas económicas de los últimos lustros de financiar los gastos oficiales al debe llevaron a las autoridades a captar ingentes recursos en el mercado a cualquier precio, elevando

las tasas de interés y estrangulando el crédito para el sector privado, lo que terminó por desalentar las actividades productivas. Se quebraron las empresas, se resintió el empleo y la clase media dejó de pagar su vivienda por los costos de los créditos. Si funcionara en Colombia el sistema de pesos y contrapesos propio de una democracia madura jamás hubiera podido gobierno alguno desbocarse en el gasto público hasta alcanzar los niveles de déficit actual.

Pero el cambio de modelo de desarrollo no afecta solamente las facultades que tiene el Estado para promoverlo. El cambio de modelo implica también un cambio de actitud del Estado frente de la sociedad. El modelo autárquico privilegiaba la protección de lo nacional por el solo hecho de serlo, distorsionando la formación de precios y la competitividad internacional de la economía. No sorpresivamente nuestra industria manufacturera, nacida bajo la estrategia de sustitución de importaciones, vivió tradicionalmente de los privilegios y protecciones otorgados por el Estado, sin que por otro lado hubiera logrado el propósito de industrializar nuestra economía y de elevar dramáticamente nuestros niveles de empleo y de distribución de ingreso. No es difícil imaginar por qué en ese contexto la relación entre el Estado y la sociedad se caracterizó por la llamada “búsqueda de rentas”, esto es, una actitud de lobby permanente de los empresarios buscando protecciones y prebendas oficiales, antes que el mejoramiento de sus métodos de producción o de sus redes de distribución. En consecuencia, el desmonte del viejo modelo de desarrollo supone también desde el punto de vista de la calidad de nuestra democracia una redefinición del papel del Estado frente de la sociedad, y concretamente la separación de los vínculos de contubernio entre los agentes económicos y los políticos, responsable por la ineficiencia de algunas de nuestras industrias, por su bajo crecimiento e impacto en la generación de empleo y por su estancamiento como motor de desarrollo desde comienzo de la década de los setenta.

El solo hecho de que Colombia presente en los últimos años una muy baja tasa de inversión en la economía en comparación con países de similar desarrollo, o el que seamos ya un caso casi único de país con inflación de dos dígitos al finalizar el siglo, o que las tasas de interés hayan generado crisis en diferentes sectores de nuestra economía y prácticamente en todos los bolsillos de los deudores del UPAC, o la caída sostenida de muchas de nuestras exportaciones, o la excesiva dependencia en nuestra balanza de pagos de productos primarios cuyos precios en los mercados internacionales presentan tendencias estructurales a la baja, o el desenfrenado déficit fiscal en todos los niveles de la administración, o la crisis financiera de los entes territoriales, o los graves escándalos motivados por ineficiente o venal administración de diversas entidades del Estado comprometidas con diversas tareas de primera importancia social, o el profundo conflicto político-social en el que vivimos son síntomas que nos deben cuestionar sobre la efectividad de nuestro sistema político para generar las condiciones de

bienestar social, de generación de empleo, de distribución del ingreso y de prosperidad económica que queremos los colombianos.

2. Hacia una nueva política

El diagnóstico sobre la debilidad del sistema latinoamericano de partidos y sus consecuencias sobre la gobernabilidad del Estado es no sola mente parte integrante de la literatura académica sobre la materia, sino que también forma parte del consenso que sobre los problemas del subcontinente efectuaron los jefes de Estado y de gobierno asistentes a la VI Cumbre Iberoamericana celebrada a final de 1996 en Chile. Es evidente que Colombia no escapa a esta situación. ¿A quién culpar por este funcionamiento anómalo del sistema? Muchos colocarán su dedo acusador directamente sobre el talante de nuestros políticos y funcionarios públicos. El problema es más de fondo. La configuración de nuestras instituciones políticas, y del modelo autárquico de desarrollo económico vigente hasta hace pocos años, ha producido este resultado, al impedir que se consolidaran partidos políticos fuertes que, basados en plataformas ideológicas tradujeran las aspiraciones de muchos en principios de acción política y de control de la cosa pública.

Las causas de lo enunciado son variadas. De un lado, años de prolongación innecesaria del sistema de poder compartido del Frente Nacional acostumbraron a los políticos tradicionales a contar siempre con cuotas personales de poder. La lucha de las ideas pasó a un segundo plano. De otro, el sistema electoral se encargó de debilitar y fraccionalizar a los partidos. El sistema de cocientes y residuos, originalmente pensado para incluir a las minorías que no podían competir en pie de igualdad con los partidos tradicionales, fue desvirtuado cuando estos últimos decidieron partirse en tantos grupos como fuera posible para maximizar su participación en las corporaciones públicas. La “guerra del residuo”, también conocida como “operación avispa”, se volvió un lugar común. Si alguna duda hay sobre que esa es la realidad de nuestro sistema electoral basta con recordar algunas cifras de las pasadas elecciones de marzo: sola mente 5 senadores (de 100) y 3 representantes (de 161) obtuvieron su curul por cociente electoral; de las 319 listas inscritas para Senado en 1998, 148 eran liberales (47%), 37(11.7%) conservadoras y 101 (41%) “independientes”, al paso que los resultados electorales no reflejaron esa composición, dado que el Partido Liberal obtuvo el 49%, el Conservador el 24% y las listas independientes en sus muy diversos matices el 24%. De esta manera 2.540.000 votos no eligieron a nadie, el 34% de la votación que sí eligió curules en el Senado.

En un ambiente en el que muchas listas de un mismo partido compiten por varios cupos en una misma circunscripción electoral, o en el que varios candidatos de partidos desideologizados se presentan desordenadamente a la contienda

electoral no es de extrañar que el debate ideológico se deje de lado y que el clientelismo articule la política. En un país con un nivel tan bajo de recursos para enjugar las necesidades de los más pobres es lógico que grupos considerables del electorado estén tentados a hacer este tipo de tratos electorales. Pero las “clientelas” no son solamente los pobres. Los grupos económicos también pretenden hacer de los políticos agentes de sus intereses. La herramienta de los primeros sobre los segundos es la financiación de las costosísimas campañas electorales.

Pero, ¿cómo afecta esta configuración de los partidos la gobernabilidad del país, y específicamente la relación Congreso-Ejecutivo? Una vez en el Congreso, quienes han basado sus campañas en promesas de retribución clientelista exigen del gobierno los recursos o las decisiones necesarias para satisfacerlas, a cambio de apoyarlo políticamente en sus diversas propuestas. La discusión ideológica o técnica sobre la bondad de los proyectos legislativos pasa a un segundo plano. La “gobernabilidad” del país gira en consecuencia alrededor del clientelismo, y el liderazgo político de las ideas se torna imposible. Así, los partidos políticos colombianos, que no determinan quienes son los candidatos que los representan, que no gerencian sus campañas y que no velan por su coherencia ideológica, no están en capacidad de asegurar su lealtad a los principios doctrinarios del partido una vez los candidatos han sido elegidos. Los aspirantes llegan como resultado de micro-empresas electorales que en la mayoría de los casos sólo agencian sus propias aspiraciones personales de poder en las que la elección y luego la reelección son su única finalidad. Sin duda, Colombia vive una crisis de representatividad. El partido es la bandera simbólica de una agrupación que en realidad no existe, al paso que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular representan a pequeñas clientelas, todo lo cual termina por minar la capacidad y legitimidad del sistema político como conjunto.

En cuanto a la actitud ciudadana en relación con la política un revelador estudio de la Universidad de Salamanca muestra cómo la participación de los ciudadanos en política se limita casi exclusivamente al día de las elecciones, al paso que los motivos de escogencia de candidatos prácticamente no tienen en cuenta los programas. En cuanto hace al funcionamiento mismo del poder legislativo, el mismo estudio encontró que la falta de organización dentro del poder legislativo inhibe la acción parlamentaria, al tiempo que los parlamentarios se ven constreñidos en su accionar político por una fractura en su comunicación con los electores en términos de su capacidad de transmisión de mensajes políticamente claros, lo que a la postre y según ellos mismos se traduce en su incapacidad para llevar a cabo las políticas que desearían.

¿Cómo formular entonces políticas de largo plazo en un sistema cuya dinámica privilegia el corto plazo? ¿Cómo pedir políticas nacionales a quienes

electoralmente dependen de intereses privados locales? Nuestro desarrollo económico requiere en consecuencia de una profunda reforma a la política colombiana.

Siendo esta realidad una verdad de a puño resulta de la mayor importancia promover una reforma a la política colombiana sobre la base de tres ejes: el primero, equipar a las instituciones democráticas de los instrumentos para la búsqueda de la paz; el segundo, reformar el sistema político y electoral con el propósito de hacer de los partidos un centro aglutinante y no excluyente de nuestra vida política, al tiempo que la columna vertebral del ejercicio profundo de nuestra democracia; y el tercero, hacer de la labor del Congreso una tarea más técnica y transparente. Esta amalgama de instrumentos, se espera, recobrará la gobernabilidad del país.

La paz, sin lugar a dudas, es presupuesto necesario de un país recuperado. Por esta razón es necesario fortalecer las facultades presidenciales para conducir a buen término el conflicto armado que hoy nos aqueja. La paz no es la eliminación del conflicto, sino su trámite institucional a través de un esquema político que haga de las diferencias una fortaleza en la discusión democrática y que permita la obtención final de grandes consensos por el progreso de todos. Es necesario entonces asegurar la reincorporación civil y política de los alzados en armas que se comprometan con el proceso de paz, así como viabilizar la realización y ejecución de los eventuales acuerdos.

El fortalecimiento de nuestra democracia pasa por el robustecimiento de nuestros partidos políticos como canales de representación y articulación de intereses sociales, de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, y de formación de un nuevo liderazgo. La democracia debe empezar por los partidos, por rescatarlos del fraccionalismo y la desideologización en el que se encuentran. Colombia es un caso único en los sistemas presidencialistas del mundo al no requerir que los partidos y movimientos políticos se presenten con listas únicas a los comicios electorales y al contar con un sistema electoral que premia el caudillismo individual y castiga los proyectos políticos colectivos. Pareciera entonces necesario hacer uso de mecanismos que, como las listas únicas, los umbrales de votación para obtener representación o la repartición equitativa de curules entre partidos mayoritarios y de minoría tengan el efecto de estimular la agrupación.

De tiempo atrás se escucha en la opinión pública colombiana el clamor en el sentido de exigir que los representantes políticos cumplan con el electorado sobre bases objetivas ciertas. Muchos han llegado incluso a pedir la existencia del llamado "voto programático" al plano del Congreso y Presidencia de la República. Pues bien, la reforma política constituye un paso de primer orden en esa dirección. En efecto, la aparición de movimientos políticos claramente identificados con unos

propósitos, no fracturados ante el electorado por simples aspiraciones electorales de carácter personal, y guiados más por la fuerza perenne de las ideas que por la circunstancial de la confrontación electoral clientelista permitirá materializar esos anhelos alrededor de colectividades que, con un fuerte componente democrático, deberán ser más sensibles a las necesidades ciudadanas y más cercanas al control ejercido por los electores.

No se trata desde luego de una simple agrupación con propósitos electorales. Se busca, por el contrario, que los partidos abanderen ideas y desarrollen su actividad en las corporaciones públicas con coherencia intelectual al eliminar las distorsiones que en la competencia política han introducido las microempresas electorales. Este tipo de accionar debe asegurar la consistencia y durabilidad de las políticas, evitar la aparición de la demagogia y el populismo, reducir el debate político a proporciones manejables, fortalecer las raíces del sistema democrático y hacer que las decisiones políticas tengan profundidad en términos o de consultar las preferencias del electorado o de hacerle más llevaderos los efectos negativos de decisiones de difícil asimilación.

El fortalecimiento de los partidos políticos planteados no comporta, sin embargo, la desaparición ni de los movimientos sociales y cívicos, ni la de las minorías. En efecto, el reconocimiento que en términos de representación política han obtenido unos y otros desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991 representa un hito en la madurez y profundización de la democracia colombiana. Tanto en el proyecto presentado inicialmente por el gobierno al Congreso, como en las versiones ulteriores del mismo que se han ido decantando en la discusión legislativa, unas y otras han tenido siempre un espacio importante de cara a la configuración de un nuevo sistema político. A los movimientos sociales y cívicos se les reconoce como la puerta de entrada a la actividad política, que con una fuerte presencia especialmente en la política local han vuelto la actividad política más participativa y elocuente de las necesidades diarias del municipio y del departamento colombianos. La revisión de las diversas versiones discutidas en las cámaras legislativas en relación con el proyecto de acto legislativo dejará ver a las claras la forma amplia como el mismo da espacio a este tipo de manifestaciones al, por ejemplo, permitir que sus candidatos se beneficien sin distinción del régimen financiero de campañas y del acceso a medios de comunicación. Debe entenderse, sin embargo, que en su conjunto la reforma protege estas expresiones, pero también se asegura que no sean el caparazón bajo el cual se escondan el clientelismo y el faccionalismo de los partidos tradicionales.

En cuanto a las minorías, ellas son sin duda válvulas a través de las cuales respiran los polos ideológicos de una parte, y de otra, expresiones valiosas de nuestro componente étnico, que como manifestaciones políticas deben tener un espacio propio en la política colombiana. De hecho, la reforma en sus varias

versiones recoge diversas alternativas de tratamiento inclusivo de las minorías, y a lo largo de los debates se han discutido otras tantas.

Es así como un acuerdo político sobre el particular permitió a la reforma seguir su curso hacia la segunda vuelta bajo una fórmula jurídica que permitirá retomar el tema durante los debates por venir, en la seguridad de encontrar una fórmula, que sin desvertebrar el propósito fundamental de la reforma asegure a las minorías una participación equitativa y justa en los órganos de representación.

En la búsqueda de la gobernabilidad necesaria para el desarrollo la reforma política debe garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en los diferentes niveles de decisión, buscando la igualdad de oportunidades y la justicia social como condición de viabilidad política para su real contribución a la democracia. Así mismo, en cumplimiento del artículo 40 de la Constitución la administración pública garantizará una adecuada participación de las mujeres.

Un nuevo régimen de financiación de partidos y de campañas y unas nuevas reglas para el acceso a los medios de comunicación del Estado deben ser herramientas que acerquen la actividad política a todos los colombianos, al tiempo que preserven a la política de la influencia de intereses particulares. Los colombianos necesitamos una política al ser vicio de todos de una manera transparente.

La conformación de partidos y movimientos políticos sólidos que puedan convertirse en interlocutores representativos frente al ejecutivo y en aglutinadores válidos de intereses sociales que requieren expresión política cambiará la forma de hacer política y capacitará al Estado colombiano para afrontar con mayor solvencia los retos de nuestro desarrollo económico y social.

Desde luego, una reforma de la envergadura de la que se ha planteado alterará la dinámica de la actividad política en el país y en particular la del poder legislativo, produciendo la aparición de bancadas y de liderazgos dentro de ellas que faciliten la conducción política de la nación. Con todo, se estima necesario impulsar como parte del contenido de la reforma una depuración de la calidad del trabajo legislativo, un fortalecimiento de los instrumentos de control político que le atañen y una ampliación de los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y pérdida de investidura, de tal suerte que el Congreso gane en representatividad y legitimidad.

El afán de la reforma de irrigar gobernabilidad a lo largo de nuestro espectro político no se limita a lo nacional. En lo territorial se destaca la prolongación de los períodos de gobernadores y alcaldes para permitir que el esfuerzo que ha significado la relativamente reciente autonomía política de esos cargos rinda los

frutos esperados al contar no solamente con un año adicional, sino con una mejor oportunidad de armonización de la política local con la nacional.

Por todo lo anterior es fácil decir que la reforma política a consideración del Congreso Nacional busca una nueva y más democrática articulación del Estado social de derecho, abriendo camino a la gobernabilidad y haciendo viables conceptos que como “pluralismo”, “participación”, o “ciudadanía” son pilares de una democracia siempre que encuentren canales de expresión como los que la reforma ofrece en su conjunto, dado que si bien “corrige la representación” no busca cenar sino hacer más efectiva, amplia y democrática la sociedad democrática.

B. ANÁLISIS POLÍTICO ESTRATÉGICO

El gobierno desarrollará un conjunto de acciones para incrementar su capacidad de análisis político estratégico. Como parte de ellas se fomentará la investigación sobre experiencias de desarrollo político e iniciativas para la convivencia adelantadas en el territorio nacional.

El Ministerio del Interior realizará estudios empíricos para facilitar el proceso de toma de decisiones y la definición de políticas públicas de gobierno, en temas de gobernabilidad, reforma política, cultura política, participación democrática, experiencias nacionales de procesos de paz, educación cívica, resolución de conflictos, partidos políticos, sistemas electorales, corrupción y legislación electoral con un banco de éxitos, y se promoverán y apoyarán institucionalmente debates académicos sobre estos temas. Se establecerán canales de interacción con centros y redes de investigación social y política nacionales e internacionales a través de Internet y se creará un centro de documentación integrado a la biblioteca del ministerio sobre estos temas. Se aumentará la capacidad de análisis sobre el sistema electoral y los fenómenos electorales en Colombia; para ello se creará un banco de datos estadísticos electorales.

Se promoverá el fortalecimiento y la modernización de los partidos y movimientos políticos, promoviendo una interacción más activa entre el gobierno nacional con los mismos, en particular, como parte del proceso de implantación de la reforma política.

En complemento se coordinará con la organización electoral la modernización de sus instrumentos, particularmente lo relacionado con la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de garantizar el cumplimiento eficiente de su función constitucional, como es la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia.

El gobierno promoverá la expedición de leyes en temas como: reforma al reglamento del Congreso, estatuto de la oposición, estímulos al voto, reforma electoral y participación de la sociedad civil en la gestión pública.

Se coordinará a través del plan de apoyo legislativo con los diferentes ministerios y otras agencias oficiales el trámite a través del Congreso, de las iniciativas gubernamentales. Se optimizará la labor de monitoreo y control de la agenda legislativa, mediante la producción semanal de un informe que contribuya a coordinar la acción gubernamental ante el Congreso. Se creará una red de asesores encargados de atender las relaciones de los ministerios con el Congreso, para asegurar la coherencia gubernamental hacia el poder legislativo.

El Ministerio del Interior financiará y coordinará proyectos de educación para la democracia, encaminados hacia la formación de capital social y hacia la promoción de los estímulos electorales establecidos por la ley.

C. REFORMA DEL ESTADO

La falta de racionalidad en la organización de la administración pública central; la ineficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de funciones y, en general, en la satisfacción de las necesidades de la población; el inadecuado uso de los recursos públicos; el creciente déficit fiscal; los altos índices de corrupción; la falta de compromiso de los servidores públicos y la carencia de efectivos sistemas de evaluación y control son, entre otros, factores que han propiciado una crisis de credibilidad en la administración pública y que la distancian cada vez más de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordena observar la Constitución de 1991.

El nuevo año ha traído consigo la entrada en vigencia de la ley que propende por la modernización del Estado, y con ella, un avance importante en el cumplimiento de los propósitos de gobierno de modernizar la administración pública, acercar al ciudadano al servicio del Estado y combatir frontalmente la corrupción. Se trata de la ley 489 de 1998. A través de esta nueva ley el aparato institucional de la administración nacional recibe una nueva configuración que reemplaza los decretos 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976, estatutos que en su momento marcaron un hito en la organización del sector público, pero que requerían actualizarse a la luz de la Constitución de 1991 y la compleja realidad del servicio público moderno.

Se trata de un completo estatuto para una administración pública que necesita renovarse como parte del cambio que constituye el norte de este gobierno y que pretende dar desarrollo a las novedades constitucionales introducidas por la

Constitución de 1991, las cuales sin un instrumento legal de desarrollo habían permanecido limitadas en su aplicación.

El gobierno nacional, entonces, inducirá y pondrá en marcha un proceso unificado, coordinado y evaluable de reforma de la administración pública nacional, que vaya más allá de los programas o proyectos puntuales, las reformas legislativas, los recortes presupuestales o los esfuerzos aislados.

La reforma de la administración pública será una política de Estado, una actividad permanente de ajuste y rápida adaptación que le permita al Estado cumplir cabalmente con sus fines.

En este orden de ideas la reforma de la administración pública central que iniciará el gobierno nacional implicará no sólo la adopción de políticas, sino también y simultáneamente la ejecución de planes y proyectos con resultados visibles y mensurables a corto, mediano y largo plazos bajo los siguientes criterios básicos: redefinición del papel estatal; reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones.

Como parte de las estrategias del Cambio para construir la paz el gobierno pondrá en marcha la reforma bajo tres líneas generales de acción: reforma y racionalización estructural, búsqueda de mayor eficiencia de la gestión y de competitividad del servicio civil, integrando y dando unidad y orientación a las iniciativas ya en marcha o formuladas y otras que respondan a la situación actual y a la adecuación de la normatividad constitucional y legal.

D. LÍNEAS DE ACCIÓN

Existe consenso en Colombia alrededor de la idea de que el Estado dejó de ser un factor de desarrollo para convertirse en un obstáculo que creció demasiado y perdió funcionalidad. Desde finales de los años ochenta, cuando comenzó el proceso de ajuste estructural, la reforma del sector público ha sido considerada como parte de ese proceso. Sin embargo, otros elementos han recibido mayor atención, tales como la creación del entorno institucional que garantizará un manejo técnico e independiente de la política macroeconómica, la liberación del comercio, la privatización y la desregulación de algunas actividades económicas. La tarea es entonces la de llevar a cabo ahora una ambiciosa reforma del sector público, replantear el papel del Estado para hacerlo compatible con el nuevo modelo de desarrollo económico hacia fuera, estimular la competitividad de la estructura económica y asegurar la provisión de servicios sociales que conduzcan a fortalecer y a formar capital humano.

1. Reforma estructural

En lo relativo a la reforma estructural de la administración pública el gobierno con base en los instrumentos y facultades de que fue dotado por la ley 489 de 1998:

Determinará claramente el papel estatal en cada uno de los sectores que integran la administración pública central, decisión que conlleva la necesidad de reformar su organización y la de las entidades que la componen, consecuentemente con la misión que se les asigne y las metas propuestas en el Cambio para construir la paz.

Suprimirá o fusionará las entidades públicas del orden nacional, cuando los objetivos señalados hayan perdido su razón de ser o sean transferidos a otros organismos nacionales o territoriales, cuando las evaluaciones de la gestión administrativa así lo aconsejen o cuando exista duplicidad de funciones.

Reestructurará las entidades públicas que no hayan sido objeto de supresión o fusión, pretendiendo la obtención de mayor eficiencia y eficacia, la racionalización del gasto público y eliminando la duplicidad de funciones, entre otros.

Adoptará las medidas de reforma, se iniciará el proceso de implantación y se definirá claramente el régimen de transición necesario para que las reformas se realicen de la manera más adecuada y pertinente y se eviten dificultades en la prestación de los servicios y el cumplimiento de las funciones estatales.

2. Búsqueda de eficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones públicas

Para el cumplimiento de los fines estatales esenciales y para obtener el urgente equilibrio fiscal la administración pública orientará todos sus esfuerzos a lograr una gestión eficiente y eficaz y, en consecuencia, mejorar la prestación de sus servicios y el cumplimiento de sus funciones.

Por esto las decisiones sobre lo estructural estarán acompañadas, no solamente de un estricto control del gasto, sino además de una estrategia clara de eficiencia y calidad, y de control de la corrupción y el despilfarro, mediante un minucioso cumplimiento de las funciones que en este sentido tienen asignadas algunas entidades públicas o la iniciativa, puesta en marcha y culminación de algunos proyectos.

La ley 489 de 1998 no solamente introduce nuevas definiciones y regulación en aspectos típicos de la actividad administrativa en el propósito de la modernización

de ésta última, sino que también y en forma audaz hace propios principios y mecanismos que tienen origen en la gerencia de los negocios privados, con el propósito de encauzar la administración pública hacia una nueva gerencia pública más eficiente. Es de recibo resaltar que se trata en varios casos de fundamentos que requerirán, para su buen suceso, de la expedición oportuna de las normas reglamentarias que permitan su aplicación. Por tanto, el gobierno nacional, reglamentará la ley 489 de 1998 y centrará la reforma en áreas y temas tales como los que mencionan a continuación como principales, sin restringir las iniciativas positivas:

- Diseño, puesta en marcha, evaluación, control, estímulo y divulgación de precisos y medibles programas de eficiencia.
- Supresión, reducción y racionalización de trámites.
- Implantación de los sistemas de desarrollo administrativo, de control interno y de información administrativa.
- Consolidación de los instrumentos de evaluación de gestión y resultados.

3. Competitividad del servicio civil

Si bien en esta década se ha prestado especial atención a los servidores públicos protegiendo constitucionalmente sus garantías y derechos laborales, estableciendo normas que amplían la cobertura de la carrera administrativa, previendo el ingreso y la permanencia al servicio por mérito mucho falta por hacer en este campo, máxime si se tiene en cuenta que sin un recurso humano comprometido, capacitado, estimulado y justamente remunerado, cualquier estrategia de reforma administrativa sería una utopía.

Por esto en esta línea de acción de la reforma el gobierno nacional:

- Evaluará permanentemente las plantas de personal de las entidades públicas del nivel central, con el propósito de racionalizar no sólo los recursos de funcionamiento, sino también la prestación de los servicios y el cumplimiento de funciones.
- Pondrá en marcha adecuadamente la ley de carrera administrativa (ley 443 de 1998) para que ésta deje de ser un mecanismo de estabilidad per se, se convierta en un verdadero instrumento de enganche de los mejores servidores del Estado, de la permanencia a su servicio de quienes lo merecen, de evaluación objetiva y promoción por mérito.

- Diseñará políticas claras de empleo y de salarios.
- Implantará sistemas de capacitación, evaluación del desempeño del personal y la creación de mecanismos de estímulo de manera que se promueva la eficiencia.
- Establecerá programas de adaptación laboral que promuevan la reubicación, recalificación o la iniciación de proyectos productivos o microempresas.

E. EVALUACIÓN Y CONTROL SOCIAL: UN MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

El eje de la Constitución Política promulgada en 1991 es la búsqueda de una democracia participativa; un sistema en el que coexistan armónica mente la representación y el control ciudadano de los representantes políticos con el fin de hacer más justos y eficientes los procesos públicos de toma de decisiones. La Constitución abre las puertas de lo que podría llegar a ser una ampliación radical de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el control de las acciones de gobierno. En este sentido, el Estado tiene la responsabilidad de construir y poner en funcionamiento una gestión orientada a resultados.

El fundamento de una gestión pública orientada a resultados es el rendimiento de cuentas. Esto exige del Estado el desarrollo de la capacidad institucional de sus organizaciones para que puedan entregar los resultados que les son exigibles y, paralelamente, la construcción de las condiciones necesarias para que pueda darse una evaluación pública de sus políticas. Por estas razones, otra de las reglas constitucionales adoptadas en 1991 exige la introducción de sistemas de evaluación que den cuenta del logro de los objetivos gubernamentales consignados en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, la introducción de métodos de medición de resultados de las acciones gubernamentales no sólo responde a la búsqueda de un desarrollo técnico de la administración pública, responde directamente al proceso de ampliación de la democracia.

La información producida por procesos estratégicos de evaluación debe alimentar decisiones que conduzcan a un mayor éxito en el logro de los resultados esperados de los planes de gobierno nacional y territoriales y debe, además, proveer claves para el desarrollo de la capacidad institucional de las organizaciones públicas. La evaluación debe servir de base para el rendimiento de cuentas entre los diferentes rangos del gobierno y entre éste y sus interlocutores civiles y políticos.

Con este fin, el gobierno impulsará la puesta en práctica de un esquema de evaluación de los resultados de la acción estatal que tenga como eje incrementar substancialmente la capacidad de cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, *Cambio para construir la paz*. El logro de tales objetivos parte de insertar el Sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública, Sinergia, en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones del sector público, mediante el desarrollo físico e institucional del sistema y la aplicación práctica del conocimiento institucional y organizacional desarrollado dentro del programa de análisis y diseño institucional.

Esto no sólo implica promover el uso del plan indicativo y la metodología de Sinergia en el nivel directivo de las organizaciones; significa, sobre todo, identificar los esquemas organizacionales e institucionales que actualmente incentivan o desincentivan el tránsito hacia una gestión democrática y orientada a resultados. La estrategia consiste en diseñar un acercamiento profundo a una serie de organizaciones de diversa índole para identificar las restricciones estructurales al uso de la información evaluativa.

Por otra parte, con el fin de apoyar a los gobiernos territoriales y municipales para que éstos adopten y comiencen a difundir la cultura de evaluación y gestión por resultados se implantarán procesos de construcción de mayor capacidad institucional para la evaluación de resultados en los departamentos, orientados por la idea de que tal esfuerzo sólo es fructífero en la medida en que el conocimiento y la tecnología desarrollados por un ente territorial se adecuen a sus propias necesidades y a sus particularidades sociales.

La implantación de Sinergia en los departamentos y municipios debe permitir el desarrollo de herramientas que provean información pertinente y oportuna para la coordinación de las actividades derivadas de los planes departamentales y municipales de desarrollo, y que sirvan como base para la toma de decisiones orientadas a lograr los objetivos de dichos planes.

1. Evaluación de resultados y asignación de recursos

Para asegurar el éxito e incrementar la utilidad de la evaluación de resultados en los procesos decisorios de la ciudadanía y de la administración pública es preciso avanzar en la articulación de la evaluación al proceso de programación anual del presupuesto de inversión, de tal manera que se amplíe el alcance del control del gasto público. Para lograr este objetivo es preciso asignar estratégicamente la responsabilidad por los resultados del gasto de tal forma que se mantenga un control eficiente de la gestión y no se fomente la interferencia en la gestión de los niveles ejecutores.

Parte de la solución consiste en pasar de un sistema de toma de decisiones centralizado en el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación a la institucionalización de un esquema de responsabilidades delegadas, que genere mayor flexibilidad en el uso de los recursos, acorde con las necesidades gerenciales de los ministerios sectoriales y las entidades ejecutoras, al tiempo que introduzca un estricto rendimiento de cuentas en *términos de resultados* que permita mantener un control adecuado de la gestión pública. En este sentido, los ministerios y entidades deberán recuperar la gobernabilidad sobre los procesos de toma de decisiones comprendidos dentro de sus espacios de gestión. La Contraloría General de la República tendrá también un papel importante en la adopción de un sistema de evaluación de resultados por parte de las entidades del Estado colombiano.

2. Proceso de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo

El Departamento Nacional de Planeación tendrá la responsabilidad de guiar el proceso global de planeación y evaluación y asegurar que la asignación del gasto de inversión sea consistente con las prioridades y la evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Este ejercicio exige privilegiar áreas prioritarias sobre aquellas que conlleven gastos de menor valor estratégico.

Por su parte, los ministerios sectoriales tendrán la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos prioritarios de su sector, lo cual les exige asegurar la consistencia estratégica del ejercicio de asignación presupuestal al interior del mismo. Para ello, tomando en consideración las observaciones que para su sector contiene el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 Cambio para construir la paz, y con base en las cuotas sectoriales de inversión definidas por el gobierno señalarán las prioridades de su sector y liderarán la consolidación de los planes indicativos y los presupuestos de las entidades a su cargo.

Las entidades ejecutoras tendrán la responsabilidad de alcanzar en forma eficiente los objetivos a su cargo, para lo cual deben identificar la mejor distribución posible de los recursos anuales que les sean asignados por el ministerio sectorial. Para ello identificarán ahorros en costos, sin sacrificar calidad ni eficacia, que puedan ser distribuidos eficientemente entre sus productos. Como resultado de este ejercicio las entidades elaborarán un plan indicativo, documento que recoge los objetivos, indicadores y metas anuales, en el que se atarán sus objetivos al presupuesto de inversión definido para cada entidad por el ministerio sectorial.

La evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo se realizará anualmente y servirá de base para la distribución sectorial de cuotas globales de presupuesto de inversión.

A su vez, los ministerios distribuirán entre las entidades adscritas y vinculadas la cuota global de inversión sectorial. El resultado de este ejercicio debe ser consistente con las prioridades de Cambio para construir la paz. Este procedimiento introduce un cambio respecto al proceso habitual en el que el Departamento Nacional de Planeación realizaba dicha distribución. Para facilitar esta transición el DNP podrá apoyar a los ministerios en el ejercicio preliminar de distribución de cuotas globales de inversión a las entidades.

Las entidades deberán elaborar sus planes indicativos para cada año distribuyendo de la manera más eficiente sus recursos disponibles. Se utilizará el instructivo para planes indicativos y el software de Sinergia, que permitirá un registro de información sistematizado. Este programa genera de forma automática los informes que se utilizarán en los comités técnicos de presupuesto. El programa ya está instalado en todas las entidades del gobierno central y se está preparando un formato territorial para apoyar los procesos de evaluación de los departamentos, distritos y municipios.

Los planes indicativos de las entidades deberán ser entregados a los ministerios cada año para su consolidación en el documento estratégico de prioridades sectoriales.

Los comités técnicos de presupuesto se desarrollarán en junio de cada año. Estos se llevarán a cabo por sector o ministerio y estarán conformados por el viceministro sectorial y el jefe de la unidad técnica del DNP correspondiente a dicho sector. La interlocución con las entidades será competencia exclusiva de los ministerios. El resultado del trabajo de los comités técnicos de presupuesto servirá de base para el proyecto de ley de presupuesto que será presentado al Congreso el 20 de julio de cada año y los planes indicativos sectoriales constituirán acuerdos de eficiencia entre el presidente de la República y cada ministro.

3. Acuerdos de eficiencia

Los acuerdos de eficiencia son un mecanismo para recuperar la gobernabilidad del gasto en tres niveles interdependientes de resultados del mismo: disciplina fiscal, definición de prioridades y eficiencia técnica. Con este fin, con los acuerdos de eficiencia el gobierno busca una adecuada coordinación de las instancias que tienen responsabilidad sobre los diferentes niveles de resultados del gasto, lo que empieza por la de marcación clara de sus competencias y la definición de lo que debe constituir su contribución efectiva al logro de los objetivos de política del Plan Nacional de Desarrollo.

Así, los acuerdos de eficiencia establecen, para cada uno de los sectores que constituyen el campo de acción del Estado, metas tan claras como exigentes que representan los compromisos expresos del gobierno, tanto para cumplir con los objetivos prioritarios de desarrollo, como con la construcción de una gestión pública con una capacidad cada vez más consolidada en términos de sus resultados. El carácter público de estas metas asegura la transparencia de su gestión, así como el control ciudadano que sobre su cumplimiento pueda ejercerse.

4. La evaluación de resultados como incentivo a la participación ciudadana en la gestión pública

Para que se abran espacios y se creen las condiciones requeridas para incentivar la participación ciudadana en los procesos decisorios de la gestión pública el gobierno nacional implantará una política de democratización, transparencia y publicidad del Estado, orientada a disminuir los costos de la participación y a contribuir en la construcción de sociedad civil. En términos de la evaluación de resultados de la gestión pública esta política hará énfasis en:

Que las organizaciones públicas de todos los rangos de gobierno cuenten con las tecnologías y los instrumentos de evaluación y control de la gestión más adecuados a sus necesidades.

La elaboración y divulgación masiva de los presupuestos nacional, departamentales y municipales, haciéndolos de fácil lectura y comprensión y que especifiquen (i) los resultados que buscan alcanzar, (u) quién es el responsable específico por el logro de cada resultado y (iii) cómo se hará efectiva la evaluación de sus resultados. La evaluación de resultados del sector estatal será pública.



EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización se ha convertido en uno de los temas más polémicos del debate económico y político del país y cobra vigencia en un momento en que toda la nación se ha embarcado en un propósito de paz. Los principios básicos están relacionados con el mayor acercamiento entre el gobierno y el ciudadano, así como con el logro de una mayor eficiencia en el gasto público en aquellos sectores que, como el social, carecen de las economías de escala necesarias para justificar un manejo centralizado. Sin embargo, se requieren ajustes institucionales y fiscales para garantizar una mayor eficiencia en la prestación de servicios en un esquema descentralizado y evitar que, como ha ocurrido en algunos países de la región, la descentralización se convierta en una fuente de desestabilización fiscal y macroeconómica.

La Constitución de 1991 definió al Estado colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Ésta ha promovido la consolidación de la descentralización, definida como un proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del gobierno nacional a las entidades territoriales. Este proceso se considera como una estrategia de ordenamiento del Estado, para que éste pueda cumplir con sus fines esenciales, sobre la base de la acción complementaria de las tres categorías de gobierno.

Aunque el proceso ha presentado avances en su consolidación la falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial y la definición de estrategias uniformes e igualitarias sin considerar las características propias, potencialidades y condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales han generado inflexibilidades e ineficiencias en el proceso de descentralización. En materia fiscal las rigideces de las normas sobre transferencias automáticas han conllevado a la ineficiencia e ineficacia en la ejecución del gasto público en los niveles territoriales. En materia institucional no se han considerado los principios de gradualidad y diversidad para los desarrollos normativos y para impulsar estrategias de mejoramiento de la gestión. Por éstas, entre otras razones, se considera que la descentralización sigue siendo una estrategia no culminada, que

mantiene validez para el desarrollo del país, pero que enfrenta dificultades que requieren ser subsanadas para que constituya una verdadera alternativa de desarrollo e instrumento para la paz.

A. LA ESTRATEGIA DE PROFUNDIZACIÓN

1. Objetivo

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo el gobierno nacional adelantará, de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil una política de profundización de la descentralización, para lo cual avanzará en el proceso de ordenamiento territorial, fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial y seguimiento y evaluación de la descentralización. Las acciones del gobierno se orientarán bajo los principios de reconocimiento a la heterogeneidad, flexibilización, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local.

B. LÍNEAS DE POLÍTICA

1. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial será el eje central de la estrategia de profundización de la descentralización, dada su importancia en la consolidación de la autonomía territorial, el fortalecimiento de las relaciones de la comunidad con su entorno ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente, la consolidación de la gobernabilidad y la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

La debilidad del actual modelo de ordenamiento territorial en Colombia se refleja en baja gobernabilidad; ilegitimidad y ausencia del Estado en algunos puntos de la geografía nacional; violencia regional y local; uso inadecuado de los recursos; deterioro ambiental; marginalidad de los territorios y sectores sociales; confusión y duplicidad de funciones entre entidades y clases del Estado; falta de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de las regiones y de los territorios indígenas.

Por falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial se ha expedido un sinnúmero de normas legales que tratan aspectos aislados sobre el tema, generando con ello una disparidad de criterios que dificulta la gestión del sector público y limita el proceso de descentralización.

Los criterios que han predominado en la discusión sobre ordenamiento territorial no le han dado al principio de autonomía la debida importancia. El marco legal

vigente sobre transferencia de recursos a las entidades territoriales, ley 60 de 1993, terminó por apropiarse del tema de distribución de competencias propio de una ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual no definió principios de heterogeneidad, gradualidad y diversidad, asumiendo que las entidades territoriales cuentan con la misma capacidad de gestión. Igualmente, la falta de claridad en la distribución de competencias ha impedido que se dé responsabilidad política de la administración pública frente a la sociedad civil. De otra parte, el ordenamiento territorial ha adolecido de voluntad política y liderazgo por parte del nivel nacional para el diseño y puesta en marcha de una estrategia de ordenamiento coherente con la descentralización.

Un Estado moderno como el que propone la Constitución debe comprender la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales y construir su propio futuro, incorporando la territorialidad nacional en sus políticas, evitando que su configuración obedezca sólo a efectos de la lógica económica. El ordenamiento territorial no es una simple partición del territorio nacional sino una estructura de relaciones complejas en la cual las partes interactúen entre sí y con el todo que es la nación.

En este contexto, el gobierno nacional, en el marco del Cambio para construir la paz, entiende la importancia de impulsar el proceso de ordenamiento territorial para propender por una adecuada distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles de gobierno y organizar los poderes públicos en función del territorio, espacio y circunscripción que corresponda, acción que: (i) garantizará mayor responsabilidad política del gobierno frente a la sociedad civil; (u) fortalecerá la autonomía regional y local; (iii) promoverá el debate nacional sobre la visión estratégica prospectiva de país, como condición para las definiciones sobre la ley orgánica de ordenamiento territorial; (iv) abrirá espacios de discusión en torno al papel de las entidades territoriales; (y) armonizará los diversos regímenes sectoriales para asegurar la eficiente prestación de servicios; (vi) propenderá por una adecuada organización y uso del territorio; (vii) asegurará la preservación y manejo adecuado de los recursos naturales; (viii) promoverá el equilibrio regional tanto dentro de las regiones como entre ellas y el país como proceso de construcción de la paz.

El nuevo modelo de desarrollo que se propone en el Plan requiere como soporte espacial un nuevo modelo de ordenamiento físico territorial con perspectiva de futuro, que suministre los criterios para los cambios re queridos en el orden político administrativo, a partir de un debate democrático sobre el proyecto estratégico prospectivo de país que se quiere para ingresar al próximo milenio en condiciones competitivas, equitativas y sustentables. De esta manera, la acumulación de capital natural, físico, humano y social se facilitará en la medida que el uso, ocupación y producción de territorio cree oportunidades para todos los sectores y

zonas del país, eliminando la exclusión social y articulándose armónicamente a la nueva geopolítica mundial.

Por tanto, el capital social bajo la dimensión territorial y como principal activador del modelo de desarrollo, propiciará la construcción social regional, promoviendo sistemas territoriales de relaciones sinérgicas entre agentes económicos, sociales y políticos, orientados a la convivencia, mejoramiento de la producción y del bienestar de la sociedad.

Para el efecto, el gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con el DNP definirá criterios y orientaciones que impulsen el debate y la participación de la sociedad civil en el proceso de ordenamiento territorial, la formulación de la ley orgánica respectiva y adelantará acciones encaminadas para su puesta en marcha.

2. Fortalecimiento fiscal territorial

Uno de los aspectos fundamentales para consolidar el proceso de descentralización y lograr su sostenibilidad a mediano y largo plazos es el fortalecimiento de las finanzas territoriales, para hacer de ellas entidades viables que aseguren con sus ingresos propios su funcionamiento y promuevan el desarrollo regional. Lo anterior obliga a realizar acciones vía fortalecimiento de ingresos y racionalización de gastos dentro de estrategias integrales de ajuste fiscal.

La descentralización en casos como Colombia separó las decisiones de gasto de las decisiones sobre impuestos, en la medida que los municipios y departamentos incrementaron sus ingresos por transferencias nacionales sin esforzarse por aumentar sus propias rentas. Las entidades territoriales tienden a excederse en gastos esperando obtener siempre más recursos del ente central. Además, ha existido una creciente demanda de recursos del presupuesto general de la nación por parte de las entidades territoriales presionando sobre el déficit fiscal nacional.

Existen preocupaciones acerca de que la descentralización genera problemas en el manejo macroeconómico (Tanzi 1996; Prud'homme 1995), especialmente en cuanto a la explosión del gasto público y en las inflexibilidades para hacer los ajustes fiscales necesarios, generando de este modo crecientes déficits fiscales, en lo nacional porque sus gastos directos no se pueden reducir en la medida en que crecen las transferencias o le cede tributos a los rangos subnacionales, o cuando éstos mismos entes generan déficit insostenibles y esperan ser rescatados por el gobierno nacional.

En todo caso la evidencia, aún escasa, confirma que una mayor descentralización está asociada con mayor gasto público, pero no necesariamente con mayores déficits públicos. Sin embargo, la experiencia colombiana muestra una tendencia preocupante que, de acuerdo con la de otros países puede estar asociada con el período de transición y las dificultades políticas y administrativas derivadas de acomodarse a un cambio de modelo centralizado a uno descentralizado, especialmente en casos como el colombiano en el cual el centralismo había relegado muy fuertemente a las regiones y a los municipios, y en el que la descentralización se produce además en un marco de inequidad regional abrumador.

Conscientes de las tensiones fiscales y políticas existentes, en el *Cambio para construir la paz* se considera necesario evitar las presiones centralizadoras y, por el contrario, preservar y fortalecer el proceso de descentralización. Esta se convierte entonces en una de las estrategias centrales del Plan en el convencimiento que la descentralización está efectivamente asociada a una mayor participación ciudadana y, por tan to, a un sistema político más incluyente y democrático, necesario para la construcción de la paz en un país con la diversidad geográfica, étnica y cultural que caracteriza a Colombia.

Desde hace más de dos décadas las discusiones sobre el financiamiento de los gobiernos regionales y locales se han referido con preocupación a la desajustada estructura fiscal territorial para atender sus mayores responsabilidades y a la presión fiscal sobre el gobierno nacional por mantener un nivel creciente de transferencias para financiar inversión social regional y local.

En lo municipal el modelo de descentralización actual da tratamiento especial a los municipios pequeños en la asignación de las transferencias municipales¹, en la mayoría de éstos se presentan problemas de financiamiento para cubrir gastos corrientes y de inversión al tener que responder, entre otras, a las crecientes exigencias administrativas y técnicas definidas por la ley.

El indicador de gastos corrientes/ingresos propios, calculado para los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta dio como resultado un porcentaje de 190.5% para 1997, lo cual indica que en esta vigencia se gastó casi el doble de lo que ingresó por recursos propios. Esta diferencia entre ingresos propios y gastos corrientes fue cubierta en parte por las transferencias provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la nación. La situación anterior ha

¹ Como la libre destinación de un porcentaje de la participación en los ingresos corrientes de la nación y un beneficio especial por mandato constitucional para los municipios menores de 50 mil habitantes (Art. 357 de la Constitución Política).

llevado a que el déficit en los municipios de estas categorías se explique por los gastos de funcionamiento que no pueden ser cubiertos con recursos propios.

En el caso de los departamentos, aunque los impuestos más significativos son impuestos al consumo tradicionalmente inelásticos, afectados por niveles considerables de contrabando y por la ineficiencia en la administración y recaudación de los mismos, no es difícil admitir que los gobiernos departamentales podrían aumentar sus niveles de tributación a través del incremento de tarifas, modernización de la administración tributaria, creación de nuevos impuestos, maximización de las bases gravables en algunos impuestos, el fortalecimiento del control a la evasión y a la elusión fiscal.

a. Ajuste fiscal territorial

El gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y en coordinación con el DNP impulsará estrategias tendientes a lograr un ajuste fiscal territorial que modifique las estructuras administrativas y financieras de los departamentos y municipios, para hacer de ellas organizaciones modernas con estilo empresarial que conduzcan a una eficiente asignación del gasto público.

El desarrollo de las estrategias se adelantará a través de programas como el de mejor gestión de los departamentos y el de apoyo al saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, Pasffiet, bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con los cuales se pretende dar asistencia técnica a los departamentos y municipios mayores de 100 mil habitantes. Para el resto de municipios el ministerio impulsará el programa de apoyo y asistencia técnica en la categoría territorial en materia fiscal, por medio del cual se asistirá a no menos del 10% de los municipios del país.

Así mismo, a través de instrumentos normativos desarrollados por el Ministerio del Interior en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación se modificarán los regímenes departamental y municipal para hacerlos más flexibles reconociendo la heterogeneidad territorial persistente en nuestro país, de tal manera que las entidades territoriales organicen sus administraciones de acuerdo con sus posibilidades financieras.

b. Optimización de ingresos

◆ *Impuestos*

Del total de entidades territoriales sólo 31 ciudades grandes y cinco departamentos han podido modernizar su estructura fiscal, así como definir mejor

las bases gravables que han conducido a que los incrementos en el recaudo hayan sido importantes para atender su presupuesto de gastos. El resto de entidades, en especial los municipios, han dependido en gran medida de las transferencias de la nación y sus estructuras físicas les han resultado inadecuadas, ya sea por desventajas en sus condiciones económicas, por el escaso margen de maniobra fiscal o por su ubicación geográfica.

En la concepción en que el país se ha movido en las últimas dos décadas el espacio o capacidad para generar recursos fiscales se encuentra en manos de las entidades territoriales grandes y quizás algunas intermedias, pues son ellas las que concentran la mayor parte de la actividad económica y cuentan con ventajas económicas bien definidas, desde el punto de vista de la producción de bienes y servicios, la ubicación geográfica, el desarrollo tecnológico, las comunicaciones y la mano de obra calificada.

Para superar lo anterior, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrollará un estatuto tributario territorial, con lo que se espera dotar a las entidades territoriales con mejores mecanismos legales para mejorar su gestión y aprovechar el espacio fiscal existente.

◆ *Loterías*

Los recursos originados en la operación de las loterías y apuestas permanentes aportaron el 5% del financiamiento al sector salud en 1997, sin embargo, por su alto potencial productivo estos recursos podrían ser mayores. En efecto, aproximadamente el 45% de ellas registraron déficit corriente en 1997, causado fundamentalmente por los altos costos de operación comercial, el esfuerzo que hace cada lotería para llegar al mercado nacional, ya que todas utilizan más del 60% de sus ventas para financiar dicho costo. De otro lado, la mayoría de las ventas se concentra en unas pocas loterías que son las que generan el mayor margen de transferencias para el sector salud.

Dada la importancia, desde el punto de vista socioeconómico, de asegurar recursos suficientes y estables para la financiación del sector salud, el gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y en coordinación con el DNP desarrollará y promoverá una estrategia de modernización al sistema de loterías que permita, a través de la disminución de los costos operacionales y de la competencia que los recursos generados por éstas y por apuestas permanentes lleguen a tener una mayor participación que la que actualmente tienen en la financiación del sector.

Para tal fin, el gobierno nacional presentará un proyecto de ley de modificación al régimen actual de loterías y juegos de suerte y azar, para cuya aprobación es crucial la colaboración y el apoyo del Congreso de la República y de las diferentes loterías que existen en el país.

◆ *Endeudamiento*

Aunque el proceso no ha sido uniforme en todo el país las mayores transferencias han servido en los últimos años para apalancar un mayor endeudamiento territorial, generando no sólo sobre-endeudamiento de algunas entidades territoriales sino también distorsiones de carácter macroeconómico. Un manejo poco responsable del endeudamiento atenta, por otra parte, contra la democracia local, ya que limita las posibilidades de desarrollar los planes de gobierno de las administraciones futuras.

El gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público promoverá una modificación a la ley 358 de 1997, de tal forma que los límites que determinan la capacidad de endeudamiento no se des atiendan mediante procedimientos administrativos o concertaciones políticas, lo cual obstaculiza las acciones de control y vigilancia en la regulación del endeudamiento territorial.

c. Ajuste a los ingresos de origen nacional

En este proceso de descentralización en el que concurren todos los niveles de gobierno son de gran importancia los ingresos del orden territorial y los recursos que de la nación se transfieren a las regiones. Por tanto, es necesario hacer ajustes para que el monto y la asignación de estos recursos sea eficiente y responda a sus objetivos, entre los que se consideran los siguientes.

◆ *Transferencias*

La aplicación de la ley 60 de 1993 en los últimos cuatro años ha permitido establecer que el esquema actual de distribución de transferencias evidencia dificultades que inciden en la equidad y eficiencia para la asignación de estos recursos, los cuales afectan la consolidación del proceso de descentralización. Una de las restricciones centrales del esquema de distribución se relaciona con la búsqueda simultánea de cuatro objetivos diferentes: (i) asegurar la equidad, mediante la cual se busca compensar las diferencias en la capacidad fiscal de los beneficiarios, de forma que todos ellos puedan prestar un nivel aceptable de servicios públicos; (u) garantizar la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas y que son vitales para la política nacional de desarrollo, tales como educación y salud; (iii) incentivar la eficiencia de las entidades

territoriales, tanto en la generación de recursos propios, como en asignación del gasto público; y (iv) consolidar la autonomía de las entidades territoriales. En la práctica se ha evidenciado que es bastante complejo cumplir con todos los objetivos con un mismo instrumento y que, por el contrario, se pueden estar sacrificando unos por el énfasis dado a algunos de ellos.

La aplicación de las actuales fórmulas de distribución ha traído consigo las siguientes restricciones: el escaso peso dado en la fórmula al cubrimiento de la población potencial por atender, lo cual no ha permitido a las entidades territoriales con bajas coberturas en salud y educación un proceso efectivo de ampliación de coberturas, la determinación de asignaciones forzosas y homogéneas por concepto de gasto; 75% para educación y 25% para salud en el caso del situado; 30% para educación y 25% para salud en el caso de las participaciones municipales. De allí surgen tres tipos de problemas: (i) en lo sectorial las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no a cada entidad territorial en particular los recursos suficientes para una adecuada prestación de los servicios; (ii) aunque el monto total de recursos asignados sea creciente su autonomía sobre la asignación es limitada y; (iii) en el caso específico del situado fiscal es difícil llegar a una asignación eficiente a partir de la sumatoria de variables de educación y salud, que no tienen ninguna relación interna y están influidas por dinámicas y factores ex terno de diversa índole.

En relación con el situado fiscal en educación el punto de partida para su distribución fue el costo de la planta docente de 1993, caracterizada por una distribución geográfica de docentes concentrados en los departamentos menos pobres y en las zonas urbanas de los municipios de mayor tamaño, generando de esta manera una línea de base inequitativa, utilizada para el cálculo posterior del situado.

Este esquema se tradujo en asignaciones per cápita notablemente disímiles no asociadas a las necesidades o a las variaciones territoriales de sus costos unitarios, es así como algunos de los departamentos más ricos reciben en promedio un situado fiscal por alumno dos veces mayor que los departamentos más pobres, ocasionando un esfuerzo adicional para los municipios localizados en estas entidades territoriales para la financiación de la educación. Esta situación generó ineficiencias en la asignación del gasto, dado que más del 80% de las transferencias destinadas a la educación se orientaron al pago de personal docente, reduciendo las posibilidades de financiar gastos relacionados con la calidad que deberían asumir los municipios.

En este sentido, con el propósito de imprimirle al régimen de transferencias vigente un sentido más distributivo, su ajuste, a partir de una delimitación precisa de competencias, se orientará a:(i) una distribución más equitativa de los recursos

para que cada categoría de gobierno asuma sus competencias en condiciones de calidad y eficiencia, asegurando la ampliación de coberturas; especialmente en el caso del situado fiscal; (u) garantizar a las entidades territoriales mayor autonomía para la asignación de recursos orientados a la prestación de los servicios a su cargo, y promuevan la responsabilidad de cada ente en su utilización.

El ajuste tendrá que partir de la premisa de que cada tipo de transferencia debe cumplir un objetivo específico y, por consiguiente, debe ser distribuida con criterios directamente relacionados con tal objetivo. A partir de lo anterior, los principales ajustes al sistema de transferencias se orientarán a lo siguiente:

- Lograr equidad en la distribución inter e intradepartamental del situado fiscal, hasta alcanzar en un período de transición de tres o cuatro años igualar las asignaciones per cápita por población atendida y por población potencial por atender, haciendo especial énfasis en la población ubicada en las zonas rurales e incentivando las condiciones de eficiencia administrativa en la prestación de los servicios de salud y educación, tales como el mejoramiento de las relaciones técnicas alumno-docente.
- Garantizar que el departamento mediante la adopción de los mismos criterios utilizados por la nación realice una distribución más equitativa del situado fiscal entre municipios.
- El ajuste al sistema de distribución y el mejoramiento de las relaciones técnicas alumno-docente deberá permitir a mediano plazo avanzar en el proceso de ampliación de coberturas, fundamental mente en el caso de la educación, en donde se espera garantizar el derecho constitucional a una educación básica de calidad hasta noveno grado.
- Obtener una mejor distribución de personal docente entre departamentos y municipios pobres, de tal manera que les permita liberar recursos para inversión en el mejoramiento de la calidad de la educación.
- Exigir un mayor esfuerzo en la financiación de los servicios de educación y salud a aquellos departamentos con espacio fiscal para generar recursos propios.

◆ *Regalías*

Con respecto a las regalías no se evidencian impactos significativos en las entidades territoriales por la utilización de estos recursos, bien sea por los transferidos directamente o por los transferidos a través del Fondo Nacional de

Regalías, FNR. En el primer caso, las regalías directas han sido utilizadas para financiar gastos recurrentes, lo cual, unido a la transitoriedad de las mismas, ha causado graves desajustes fiscales en algunas entidades. Respecto a los recursos del FNR, la alta atomización y destinación específica de su distribución ha impedido obtener resultados satisfactorios. En general, es preocupante el desconocimiento del alto costo de oportunidad de las regalías originadas por la explotación de recursos naturales no renovables, al no ofrecer alternativas de recuperación del capital de las entidades territoriales o corregir las inversiones mal aplicadas.

Por lo anterior, como estrategia para controlar la correcta utilización de los recursos provenientes de las regalías el gobierno nacional condicionará el giro de los recursos a la conformación de un comité de veeduría ciudadana en las entidades territoriales receptoras de regalías directas que se encargará de ejercer funciones de seguimiento y control a la destinación dada a estos recursos. Este comité será certificado por los respectivos consejos territoriales de planeación. Para continuar con el proceso de control a la inversión realizada con estos recursos es importante asegurar la sostenibilidad de los proyectos, por tanto dentro de la relación de costos se incluirá un porcentaje para tal fin.

Los recursos del Fondo Nacional de Regalías, FNR se destinarán de manera exclusiva a los programas establecidos en el artículo 361 de la Constitución Política de 1991; para dirigir la inversión y asegurar un impacto regional con la ejecución de los mismos, la Comisión Nacional de Regalías, CNR, con apoyo del DNP y los ministerios miembros de la Comisión, diseñará metodologías que establezcan prioridades para proyectos que respondan a criterios técnicos, financieros y socioeconómicos.

Para lograr una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos territoriales en la ejecución eficiente de estos recursos, la CNR con apoyo del DNP y los ministerios miembros de la Comisión buscará mecanismos para obtener contrapartidas para la financiación de los proyectos, cuya participación, atendiendo principios de equidad regional, dependerá de las condiciones socioeconómicas de la respectiva entidad.

Con el propósito de establecer montos de contrapartidas la CNR con el apoyo de los ministerios miembros de la CNR, trabajará en la construcción de una categorización para las diferentes entidades territoriales, que responda a los criterios antes mencionados.

Por último, para divulgar los mecanismos y procedimientos para el acceso a los recursos del FNR así como la estructuración y presentación de proyectos se

destinará un porcentaje de los recursos asignados al Fondo, en este sentido, se modificará la ley 141 de 1994.

◆ *Cofinanciación*

El gobierno nacional ha dispuesto el desmonte del sistema nacional de cofinanciación, lo cual se sustenta en el hecho de que frente a la actual coyuntura económica sumada a los problemas presentados por el sistema, mantener recursos adicionales a las transferencias resulta ineficiente, inoperante e inviable. De conformidad con lo anterior, el gobierno suprimirá el sistema nacional de cofinanciación y ordenará su liquidación.

3. Fortalecimiento a la gestión territorial

El gobierno nacional trabajará en la redefinición de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, en la modernización de la gestión pública territorial, en el fomento al desarrollo económico y en la promoción del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales en el marco del proceso de descentralización.

Los problemas de la gestión territorial se tipifican básicamente en procesos de planificación débiles y desarticulados, baja participación y cohesión social en la concertación de objetivos y metas de desarrollo, ausencia de procesos e instrumentos de seguimiento y evaluación, ejecución de acciones aisladas de estrategias nacionales y, para el caso de los departamentos, ausencia de políticas y estrategias de asistencia a la gestión municipal.

Las medidas de tipo fiscal y de distribución de competencias definidas a partir de la Constitución Política de 1991 han generado inflexibilidades e ineficiencias en el proceso de descentralización. Esta situación se ve reflejada en los desequilibrios fiscales que enfrenta la nación y las entidades territoriales, y en la confusión sobre las competencias asignadas a los diferentes entes de gobierno para responder políticamente a la sociedad civil por la prestación de los servicios básicos y la promoción del desarrollo.

El exceso de normatividad y la aplicación de la misma para todos los municipios de manera homogénea, sin contemplar la diversidad y la heterogeneidad territorial, ha generado un sobredimensionamiento de la estructura administrativa municipal, estimulando la proliferación de dependencias para el cumplimiento de determinadas funciones que pueden ser innecesarias y asumidas por otros rangos de gobierno. Esta situación se presenta especialmente en los municipios de cuarta a sexta categoría², en los cuales es significativo el nivel de gastos de

² Cálculos realizados para 693 municipio

funcionamiento, que en promedio representan un 85% frente a las posibilidades de ingreso.

Por su parte, a los departamentos se les ha reconocido como funciones la planificación del desarrollo económico y social dentro de su territorio, la promoción del bienestar de su comunidad y el fomento del desarrollo armónico e integral de sus municipios, distritos y entidades territoriales indígenas. De igual forma le corresponde ejercer la labor de intermediación entre la nación y sus municipios, y la asistencia técnica a éstos. El cuestionamiento que hoy se hace a estas entidades se funda menta en el hecho de no haber asumido a cabalidad sus responsabilidades después de la reforma constitucional de 1991 y de haberse constituido en instancias con estructuras administrativas y de gestión anacrónicas, sobredimensionadas, deficitarias y endeudadas.

Si bien, el énfasis en el fortalecimiento del municipio es válido en un proceso de descentralización es claro que entes intermedios, como el departamento, asumen un papel central en cuanto a articuladores de los intereses municipales y orientadores de un efectivo desarrollo regional equilibrado.

Las funciones de planificación del desarrollo económico y social dentro de su territorio, así como la intermediación con la nación se ha visto restringida, por una parte a lo establecido para los planes de desarrollo en la ley 152 de 1994, limitándolos a un plan de gobierno y, por otra, la falta de gobernabilidad frente a instituciones nacionales al no ser establecida la delegación de “dirigir y coordinar los servicios nacionales que le confiera el presidente de la República”³.

En su intento de responder a sus funciones de coordinación, complementariedad, intermediación y concurrencia, los departamentos han incrementado su estructura administrativa, creando una serie de dependencias asociadas a las competencias municipales, originando duplicidad de funciones. Así mismo, la asistencia técnica municipal ha sido desarrollada de manera parcial y desarticulada, situación que se ha visto agravada por la falta de recursos financieros y logísticos para tal fin.

Adicionalmente, el paralelismo de la nación frente a las entidades territoriales se sigue manteniendo, el aparato institucional nacional no ha sido dirigido hacia el fortalecimiento de la descentralización, los esfuerzos por lograr una reasignación eficiente de competencias y distribución automática de recursos públicos no han logrado el impacto esperado y ha faltado la participación activa de un ente rector que asuma las funciones de coordinación y orientación de la descentralización.

³ Artículo 305 de la Carta Constitucional.

El ente nacional, además de sus funciones mantiene responsabilidades de gasto y de prestación de servicios en sectores ya descentralizados o susceptibles de ceder a las entidades territoriales. Esto se refleja en el crecimiento desbordado de los gastos durante los últimos años y en la duplicidad de esfuerzos con las entidades territoriales.

En el presupuesto general de la nación los gastos de competencia territorial han aumentado en mayor proporción que la inversión en proyectos de carácter nacional, los cuales presentan una tendencia decreciente⁴. Esto significa que la nación, además de transferir los recursos vía sistema intergubernamental de transferencias, no ha restringido su margen de acción a las competencias señaladas por la ley, evidenciándose duplicidad del gasto en sectores como educación y salud, generando aumento en el déficit fiscal y excluyendo la financiación de proyectos nacionales estratégicos y prioritarios.

De otra parte, las relaciones intergubernamentales se han caracterizado por la ausencia de enfoque regional en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas impidiendo que se asuma el desarrollo del territorio como una actividad conjunta de los tres grados de gobierno. En este sentido es importante promover la integración de esfuerzos como socios de acciones de interés mutuo y no como exigencias unilaterales de apoyo o desempeño.

Si bien es cierto que las políticas de descentralización y ordenamiento territorial son complementarias, no es suficiente que en su desarrollo se definan competencias de entidades territoriales y se enuncien mecanismos para recuperar la gobernabilidad y garantizar la participación de la sociedad. Se requiere, ante todo, contar con instituciones públicas y privadas dispuestas a desarrollar acciones propias y conjuntas orientadas a apoyar y complementar el cumplimiento de las responsabilidades que le han sido asignadas a las entidades territoriales, conforme a sus posibilidades financieras e institucionales. Igualmente, es necesario contar con administraciones territoriales capaces de identificar las condiciones institucionales, financieras, políticas y ciudadanas necesarias para alcanzar en forma eficiente y eficaz los objetivos de desarrollo establecidos en sus planes y con base en dichas condiciones definir su propia estrategia de gestión.

El fortalecimiento de la gestión territorial no se orientará únicamente a desarrollos de orden legal y de transferencia de recursos; el mejoramiento de la gestión territorial debe ser entendido como un proceso sistemático y planificado de cambio, liderado por las autoridades regionales y locales, y orientado al logro de

⁴ Mientras los recursos para proyectos de competencia territorial pasaron de representar \$ 2.1 billones en 1995 a \$ 2.8 billones en 1998 la inversión para proyectos de competencia nacional pasó de \$ 4.6 billones en 1995 a \$ 4.3 billones en 1998.

cambios favorables en aspectos como: cultura organizacional, capacidad técnica, gerencia!, de convocatoria al sector privado para vincularse en la prestación de servicios y la participación de la sociedad en los procesos de gestión pública. En este con texto, el gobierno desarrollará las siguientes estrategias.

a. Redefinición de competencias entre instancias de gobierno

El gobierno nacional a través del DNP y en coordinación con el Ministerio del Interior adelantará acciones encaminadas a clarificar las responsabilidades de cada grado de gobierno, para lo cual se impulsará el ajuste del esquema básico de distribución de competencias, teniendo como eje no sólo las funciones generales dadas por la ley, sino también las metas concretas en términos de calidad y cobertura de los servicios. Mediante este esquema se espera pasar de competencias definidas vaga y confusa mente alrededor de diversas leyes a un modelo flexible, monitoreable y exigible de responsabilidades de los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, el gobierno trabajará para definir un marco de competencias más flexible y un esquema de financiamiento acorde con las condiciones económicas y fiscales de la nación y las entidades territoriales. Esto implica analizar la viabilidad de municipios y departamentos frente al actual ordenamiento jurídico y territorial, y a la posibilidad de creación de nuevas entidades territoriales como provincias, regiones y entidades territoriales indígenas.

Con base en lo anterior se deben reordenar las competencias que en la actualidad se han definido para la nación, los departamentos y los municipios, apuntando a la erradicación de la duplicidad de funciones, a la reducción de la ineficiencia en el gasto público, aprovechando al máximo las ventajas comparativas de cada ente. Esto implica la comprensión de la existencia de diferencias de capacidad institucional, técnica y fiscal aun entre entidades territoriales del mismo rango, que se deben considerar a la hora de definir funciones y responsabilidades. Por una parte, se requiere adoptar un sistema gradual de asignación de competencias que permita a las entidades territoriales mayores niveles de competitividad regional, contemplando incluso, un modelo especial de servicios básicos que sean atendidos por los municipios con menor capacidad de gestión. Y, por otra parte, para racionalizar la intervención de la nación en lo territorial y hacer más eficiente y coherente el ejercicio de la gestión pública se avanzará en la organización de las entidades nacionales en el ente regional. Lo anterior implica la revisión del marco normativo con el propósito de armonizar las competencias y evitar la duplicidad de funciones.

b. Modernización de la gestión pública territorial

El gobierno nacional adelantará acciones encaminadas a que las entidades ejecuten estrategias integrales de mejoramiento de su gestión, convirtiéndose en instancias capaces de interactuar con sus comunidades, la sociedad civil, el sector privado y el Estado en general, en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo y propiciando un ambiente de coordinación y cooperación social para el logro de la paz.

Con relación a los departamentos se desarrollarán acciones orientadas a la adecuación de su organización funcional, acordes con su misión constitucional, para la prestación eficiente de los servicios a su cargo, la orientación del desarrollo de su territorio y el fomento de la gestión municipal.

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el DNP, propondrá una reforma al régimen municipal con el propósito de optimizar la prestación de los servicios y realizar un eficiente ejercicio de las competencias municipales.

Para fomentar una cultura de gestión orientada a resultados y rendición de cuentas a la sociedad civil se buscará la mayor participación de los diferentes actores regionales gubernamentales y no gubernamentales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación del desarrollo. Para capitalizar experiencias exitosas se promoverá la cooperación horizontal entre entidades territoriales como una posibilidad de confrontar y compartir procesos de cambio; la ejecución de estas acciones será coordinada por el Ministerio del Interior y se contará con el concurso de la ESAP, en especial con la Escuela de alto gobierno, así como todo apoyo técnico y financiero que pueda gestionarse a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Adicionalmente, el gobierno impulsará la creación de instancias de articulación interinstitucional territoriales para la prestación de los servicios y la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo, a través de las asociaciones de municipios, de departamentos y figuras administrativas como las áreas metropolitanas. Además se promoverá el desarrollo de las entidades territoriales previstas en la Constitución política como las regiones, provincias y entidades territoriales indígenas. Estas acciones serán coordinadas por el Ministerio del Interior con la participación activa de entidades territoriales y organizaciones no gubernamentales.

Especial énfasis se dará al fortalecimiento de las asociaciones de municipios con el propósito de potenciar la capacidad de gestión de los asociados frente a asuntos de carácter supramunicipal, para lo cual se desarrollarán proyectos

subregionales y regionales aprovechando economías de escala de los asociados y propiciando el intercambio de experiencias en materia de gestión.

c. Fomento del desarrollo económico territorial

En el país ha existido un vacío de política económica territorial. No se ha desarrollado un proceso integral, coherente y de impacto significativo en desarrollo económico, social y ambiental, a partir de las potencialidades productivas, sociales, culturales y ambientales, y de las necesidades mismas de los territorios. Los modelos de desarrollo económico impulsados por los diferentes gobiernos no han considerado que Colombia presenta características regionales diferenciadas, derivadas de la diversidad económica, social, cultural y ambiental. Así mismo, los modelos no han contemplado los diferentes niveles de desarrollo alcanzados por las regiones.

Estas deficiencias ponen de manifiesto la necesidad de aplicar principios de profundización de la descentralización en el campo del desarrollo económico territorial y de otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales en el diseño de su política económica local.

El gobierno nacional a través del DNP y el Ministerio de Desarrollo promoverá la definición de estrategias de desarrollo económico desde el ente territorial considerando las potencialidades de cada región como formas de consolidar la capacidad productiva local.

d. Fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales

El gobierno nacional a través del DNP, el Ministerio del Interior y la Consejería de Política Social de la Presidencia promoverán la ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo regionales a través de la concertación y el compromiso de los actores sociales e institucionales, con el objeto de lograr una gestión eficiente. La promoción de las relaciones intergubernamentales facilitará acciones interinstitucionales coordinadas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil para lograr propósitos de desarrollo y convivencia pacífica. Estas deberán caracterizarse por un constante proceso de concertación entre todos los grados de gobierno, que si bien son interdependientes cada uno debe actuar en la búsqueda de sus intereses en el marco de las políticas públicas pero respetando la autonomía y la capacidad de gestión.

Se pretende lograr una transformación en la gestión del desarrollo, una nueva cultura de lo público, donde la participación sea fundamental desde el punto de vista para orientar las acciones, hacer seguimiento y evaluación, velar por la transparencia de la gestión pública y garantizar una mejor calidad de vida. Se trata

de la búsqueda de un acuerdo interinstitucional, con respaldo legal, que permita la articulación de esfuerzos entre los entes de gobierno en la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y que sirva como soporte para los compromisos de desarrollo regional entre las partes.

4. Seguimiento y evaluación al proceso de descentralización

El gobierno a través del DNP, en coordinación con el Ministerio del Interior, los ministerios sectoriales, el Dane y las entidades territoriales desarrollarán estrategias y consolidarán procesos de rendición de cuentas y evaluación de impacto de las políticas públicas en materia de descentralización.

Es de vital importancia consolidar mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización que permitan, tanto a la administración pública nacional y territorial como a la sociedad civil y a organismos de control generar, a mediano y largo plazos una cultura de evaluación sobre los avances y resultados del proceso de descentralización.

Uno de los mayores inconvenientes de la descentralización tiene que ver con el seguimiento y evaluación a los diferentes componentes del proceso, situación que en gran medida se debe a la poca claridad sobre la responsabilidad institucional de evaluar alcances y resultados de las políticas públicas. En la actualidad, se hacen consideraciones de tipo fiscal para sugerir lo ocurrido en el proceso mismo de la descentralización; sin embargo, no existe una evaluación integral que examine lo ocurrido con otros componentes como el institucional y de participación de la sociedad civil en el proceso, los cuales son primordiales para fortalecer la autonomía y mejorar los procesos de escogimiento público en la prestación de servicios. Si bien es cierto que se han presentado algunos avances en el marco de la evaluación de resultados de la gestión pública, aún es débil, especialmente en el ámbito territorial, lo cual ha limitado la capacidad de auto evaluación y de seguimiento y evaluación al ejercicio de las competencias, asignación de recursos y participación de la sociedad civil.

Para lo anterior, se establecerá un marco conceptual y metodológico para el seguimiento y evaluación integral de la descentralización. Se precisará un marco teórico que identifique los criterios de evaluación acordes con las características del proceso de descentralización emprendido en Colombia y se unificarán criterios de tal manera que los conceptos, procedimientos e instrumentos que se utilicen conduzcan a resultados de calidad y generen credibilidad en la sociedad civil. Es indispensable que los criterios de evaluación se generen a partir de un proceso concertado entre los entes de gobierno, de tal manera que se conviertan en reglas de juego aceptadas y validadas por los responsables de la gestión pública.

Para fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación de la descentralización se impulsará una estrategia de divulgación y socialización de la información sobre sus resultados en cada uno de los entes de gobierno. Esta estrategia se orientará a reconstruir el tejido social, fortalecer la autonomía y responsabilidad local y mejorar los niveles de gobernabilidad. Por lo cual se consolidarán los canales de comunicación, así como las instancias y mecanismos de participación con el propósito de que la sociedad civil se vincule efectivamente a los procesos de gestión local. En la medida en que la ciudadanía disponga de información confiable sobre resultados de la gestión pública podrá determinar el grado de cumplimiento de los compromisos de los mandatarios y mejorar los procesos políticos.

5. Participación de la sociedad civil en la gestión pública

La sociedad civil es el ámbito de mayor impacto en la generación de capital social. En este sentido, el gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y de cada una de las instituciones del Estado promoverá la vinculación activa de la sociedad civil en la gestión pública fortaleciendo el poder efectivo por parte de los ciudadanos para organizarse y participar en la toma de decisiones, compartiendo la responsabilidad con los entes privados en el desarrollo social, económico y ambiental. Lo anterior apunta a lograr un cambio de actitud de los ciudadanos frente al concepto de lo público como actores responsables de los resultados de las actividades del bien colectivo y de la reconstrucción del tejido social basado en la confianza y la cooperación con la administración pública.

Desde la expedición de la Carta Política los procesos participativos y la promoción de alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil no han tenido los resultados esperados. Muchos de ellos, aunque han logrado cumplir parcialmente con sus objetivos, no han tenido sostenibilidad a mediano y largo plazos. La vulnerabilidad en la confianza de la sociedad y en el capital social es cada vez mayor, producto de la caída en la credibilidad de las instituciones que tienen responsabilidad e impacto en el control social.

Los mecanismos e instancias de participación directa, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa, consulta popular, cabildo abierto, veedurías ciudadanas, voto programático, derecho de petición, consejos territoriales de planeación, audiencias públicas, asociaciones de usuarios, entre otros, definidos por la Constitución y la ley se han establecido como una herramienta útil de control social, tanto para la sociedad civil como para los gobernantes. Sin embargo, su subutilización obedece principalmente a la ausencia de una estrategia concreta y coherente de divulgación.

Lo anterior se ha visto agravado no sólo por el exceso de trámites requeridos, que han impedido su fácil acceso por parte de las comunidades, sino también, por la falta de voluntad política de algunos mandatarios, los cuales no han divulgado a la sociedad civil sus propuestas y ejecutorias de desarrollo, imponiendo barreras para que los ciudadanos se apropien de los instrumentos de participación ciudadana, lo que ha generado una brecha notable entre la sociedad civil y los gobiernos locales.

De hecho, en recientes estudios realizados por el DNP sobre capital social en Colombia se ha detectado que el eslabonamiento entre las administraciones territoriales, la clase política y la sociedad civil es insignificante, situación que se hace más crítica entre las administraciones departamentales y las asambleas.

Desde la aprobación de la Constitución Política y la expedición del estatuto de participación ley 134 de 1994 las oportunidades en las que se ha hecho uso de los mecanismos e instancias participativas no han sido muy representativas. A julio de 1997 sólo se habían realizado: siete (7) consultas populares, de las cuales sólo una pudo ser legalizada, las de más no pudieron serlo por falta del nivel de votos obligatorio; cinco (5) revocatorias de mandato, sin que alguna haya prosperado; veinte (20) referendos, todos ellos llevados a cabo para la conformación de nuevos municipios; y ningún proyecto de iniciativa legislativa⁵. Lo anterior evidencia, entre otros aspectos, que la participación de la sociedad civil en la gestión pública no se ha dado en los términos que exige el proceso de profundización de la descentralización.

La existencia de un sinnúmero de obstáculos para el desarrollo de una cultura política de participación efectiva de la comunidad en los asuntos públicos se manifiesta en la asimetría que se presenta entre los costos y los beneficios de participar y en la ausencia de incentivos concretos para las prácticas democráticas. Como producto de lo anterior las comunidades han tenido un perfil relativamente bajo en el señalamiento de sus prioridades, en la co-ejecución de proyectos de desarrollo, prestación de los servicios, y en el seguimiento y evaluación de la gestión de sus gobernantes.

Con el propósito de generar incentivos para la participación ciudadana el gobierno nacional impulsará una estrategia de divulgación y promoción de los mecanismos e instancias de participación para poner a disposición de la ciudadanía instrumentos a través de los cuales pueda revelar sus preferencias y llevar a cabo acciones para evaluar y exigir su cumplimiento.

⁵ Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos UAEDT-DNP 1997.

Para que los ciudadanos puedan decidir en los asuntos que los afectan y en el destino de su entidad territorial y de la nación el Estado tiene la responsabilidad de proveer a todos los miembros de la comunidad la información pertinente y oportuna sobre acciones de gobierno. Con este fin, la evaluación de la gestión pública debe ser una de las acciones de obligatorio cumplimiento por parte de las administraciones públicas, así como la rendición de cuentas sobre el logro de objetivos y metas definidos democráticamente en los programas de gobierno.

En este contexto las instituciones del Estado tienen, por su mismo carácter, la responsabilidad de liderar en coordinación con otros actores un proceso nacional de democratización y socialización de la información, de la cual harán parte los medios de comunicación como agentes para crear confianza y proveer información al público contribuyendo a la transparencia y racionalidad en procesos de toma de decisiones. Para ello, el Ministerio del Interior financiará y coordinará proyectos de educación para la democracia encaminados hacia la formación de capital social y la promoción de los estímulos electorales establecidos por la ley. Así mismo, se promoverá la realización de investigaciones que midan el capital cívico e institucional y los avances de la participación de la sociedad civil en la gestión, se consolidarán procesos de capacitación y formación ciudadana y comunitaria, así como de fortalecimiento de la organización comunal y las demás formas de organización de la sociedad civil.

De igual forma, se aclarará la responsabilidad de las instituciones y en fomentar mecanismos que permitan por parte de los gobernantes y los cuerpos legislativos rendir cuentas a la sociedad civil, a través de actividades como la presentación de informes de evaluación de la ejecución de los planes de desarrollo a la dirigencia política y a las comunidades, involucrando a éstas últimas de manera efectiva no sólo en la discusión, sino también en la toma de decisiones sobre temas significativos para su desarrollo.

De acuerdo con los principios de democracia participativa y de democratización de la gestión pública las entidades del Estado tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con estos principios. En este sentido, el gobierno adelantará las siguientes acciones, en cumplimiento de la ley 489 de 1998: convocará audiencias públicas, fortalecerá la participación ciudadana en los planes de desarrollo, promoverá mecanismos de participación y derechos ciudadano e impulsará mecanismos de control social que se traduzcan en una administración pública más transparente.

En este contexto, las entidades públicas están en la obligación de brindar el apoyo necesario para la creación de las veedurías ciudadanas y llevar un registro sistemático de sus observaciones, entre otras acciones. Para ello, "el Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con la ESAP

diseñará y promoverá un plan nacional de formación de veedores en las áreas objeto de intervención (...)⁶.

Con el propósito de facilitar a las comunidades el acceso a los mecanismos e instancias de participación definidos por la Constitución y la ley, así como responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos de manera más eficiente, el gobierno nacional trabajará en la disminución de los costos de transacción de la participación.

Para ello, se requiere ajustar los procedimientos de acceso a los mecanismos e instancias participativas, con el propósito de hacerlos más flexibles. En este sentido, el Ministerio del Interior formulará propuestas legislativas sobre participación ciudadana en la gestión pública y estímulos al voto. De igual forma, se difundirán de manera masiva mecanismos de participación directa más accesibles a los ciudadanos, es decir, que permitan una injerencia más concreta y efectiva de la comunidad en las decisiones relacionadas con el desarrollo local.

La apropiación de los instrumentos de participación por parte de la sociedad civil es fundamental para aumentar la transparencia de la gestión de los gobernantes, el compromiso de los ciudadanos, el ejercicio de su derecho y deber de participar constituye un instrumento efectivo de lucha contra la corrupción. En la práctica se debe proyectar un modelo de ciudadano cívico que sea activo, consciente, politizado, responsable en sus ámbitos territoriales de lo público, universalista y bien informado. Este modelo de ciudadano ha de ser el resultado principalmente del crecimiento educativo y de la movilización cognoscitiva, a través de espacios de expresión que permitan su participación.

⁶ Artículo 35 de la ley 489 de 1998.