



**El buen gobierno**

Colombia atraviesa una de las etapas más dinámicas de su historia en la modernización de sus instituciones y de su vida política. Con la Constitución de 1991 se ampliaron e innovaron las formas tradicionales de gobernar y hacer política. La descentralización, la participación ciudadana y el mejoramiento continuo de la gestión pública son los elementos más importantes de esta dinámica, que constituyen una contribución fundamental para la construcción del nuevo ciudadano.

De ello se desprende la posibilidad de lograr mayor eficacia y eficiencia de la acción del Estado. Al mismo tiempo se establece una relación más directa y transparente con la sociedad civil. Los problemas y las necesidades de la gente pueden comenzar a fluir hacia las instancias gubernamentales al mejorar la capacidad de respuesta del Estado en términos de soluciones adecuadas, duraderas y efectivas.

Con la descentralización, el poder político y administrativo del Estado está cada vez más cerca de la población. Mediante la participación ciudadana, la gente puede ayudar directamente en la solución de los problemas que ellos conocen más que nadie. A través de un sólido sistema de implantación de principios gerenciales en los diferentes sectores de la administración pública, tanto la sociedad civil como el gobierno pueden aprender a mejorar de manera sistemática sus papeles en el desarrollo del país.

El dilema no es más o menos Estado sino mejor o peor Estado. La relación entre *buen gobierno* y legitimidad es directa y no da lugar a equívocos. En la medida en que el gobierno funcione mejor y responda a las expectativas de la gente, la legitimidad de nuestras instituciones será mayor. La descentralización, participación y buena gestión, siempre asociadas, permitirán que los ciudadanos recuperen su credibilidad en el servicio público y en sus gobernantes.

La vicepresidencia de la república, los ministerios de Gobierno, de Hacienda y el DNP coordinarán sus acciones para asegurar una adecuada forma de cooperación institucional, orientada a apoyar las estrategias para el logro del *buen gobierno*.

## I. DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La descentralización iniciada a mediados de la década pasada y afianzada con la Constitución de 1991 es el fruto de un proceso político, concertado y participativo, y constituye el pilar fundamental para alcanzar la autonomía territorial. La transferencia efectiva del poder político, institucional y fiscal del nivel nacional hacia los entes territoriales exige que cada uno de los niveles de gobierno tenga un papel fundamental en el ordenamiento territorial del país y, de acuerdo con éste, se responsabilice del ejercicio de determinadas funciones, siendo todos en conjunto socios de la empresa común del desarrollo.

La descentralización enfrenta en la actualidad una etapa de transición rápida y compleja. La afluencia de competencias y recursos hacia las entidades territoriales obliga a concentrar los

esfuerzos en el desarrollo institucional, para lograr que este nuevo diseño se traduzca en mayo res beneficios para la gente. Se trata de crear las condiciones institucionales para que departamentos y municipios, y las otras entidades territoriales que se conformen en desarrollo de los mandatos constitucionales, se fortalezcan para cumplir con los retos y prioridades que contempla el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AM BIENTAL, en el marco de sus respectivas competencias. Por ello, durante el período de transición, el gobierno nacional promoverá el afianza miento de la descentralización, mediante la planificación y puesta en marcha de un conjunto de acciones diferenciales para consolidar la estructura del Estado y de cada uno de sus niveles, de manera que se garantice mayor gobernabilidad, una gestión pública descentralizada, democrática, participativa y cercana a la gente, y se presten más equitativamente los servicios públicos y sociales. Para lograr este objetivo, es fundamental el compromiso decidido del gobierno nacional, los departamentos, los distritos, los municipios y la comunidad en general.

El gobierno trabajará en el alcance de los siguientes objetivos específicos: 1) impulsar el fortalecimiento de la capacidad de gestión y el ajuste institucional de la nación y las entidades territoriales, de acuerdo con sus distintas características, para que puedan cumplir con sus responsabilidades y hacer un manejo eficiente de sus recursos; 2) adecuar los procesos de cesión y adopción de las competencias a la capacidad real de la nación y de las entidades territoriales, en el marco del ordena miento territorial que establece la Constitución; 3) ajustar y fortalecer el sistema de financiamiento territorial para que responda de una manera armónica y coordinada a las necesidades de cada uno de los niveles de gobierno. Las estrategias propuestas a continuación servirán para alcanzar los anteriores objetivos.

#### **A. Impulso al desarrollo institucional**

Esta estrategia se fundamenta en la necesidad de reordenar y fortalecer las instituciones del Estado en sus niveles nacional, departamental, distrital y municipal, de manera diferencial, con el propósito de que estén en capacidad de ejercer sus competencias de forma eficiente, y que reúnan las condiciones institucionales para participar y beneficiarse de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido se logrará contar con un sector público moderno, competente y eficiente, orienta do a incrementar el compromiso y la vocación de servicio del funcionario público y su relación con la ciudadanía.

La concientización lograda en los sectores públicos, sociales y políticos frente a la necesidad del desarrollo institucional del sistema de gestión pública del país, motivado por el proceso de descentralización, ha propiciado acciones desde el nivel nacional, departamental, distrital y municipal, al tener el reto de avanzar en la racionalización del Estado, que las nuevas dinámicas de desarrollo del país demandan; razón por la cual se hace necesario definir mecanismos que permitan un uso adecuado de estos esfuerzos en pro del fortalecimiento integral de la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno, en el marco de unas metas comunes de desarrollo económico, social y ambiental.

Como parte de esta estrategia, se desarrollará el PROGRAMA DE IMPULSO AL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES, el cual tiene por objeto promover, de manera integral, coordinada y sistemática, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los distintos niveles de gobierno, y sentar las bases para la organización administrativa e institucional de las que se constituyan. De igual forma, se fortalecerá y organizará el nivel nacional para la formulación, seguimiento y evaluación de acciones más coordinadas, que garanticen un mejor uso de los recursos destinados al desarrollo institucional y que contemplen la activa participación de los departamentos en la asesoría y asistencia técnica a los municipios.

Este programa trabajará en las siguientes áreas: 1) la integración y armonización de los programas en marcha para el desarrollo institucional; 2) la definición de líneas de asistencia técnica y financiera para la realización de acciones estratégicas, diferenciales y coordinadas, encaminadas al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la nación, los departamentos y las entidades locales, de acuerdo con las diversas situaciones, necesidades y demandas que se presenten en cada nivel; 3) el diseño y adopción de instrumentos para modernizar las administraciones territoriales en su gestión interna administrativa y financiera, con especial atención a las entidades territoriales de menor desarrollo relativo; 4) la consolidación de los procesos presupuestal y de planeación, seguimiento, evaluación; 5) el fortalecimiento de las entidades territoriales, en sus dependencias sectoriales, de acuerdo con sus necesidades y demandas; 6) la consolidación de un sistema de información, alimentado básicamente por los entes territoriales, sobre la base de sus iniciativas, que facilite la planificación de las actividades orientadas al desarrollo institucional, dé cuenta del impacto de los distintos programas y de los avances de cada entidad territorial en materia de capacidad institucional, y se enmarque en el sistema de información territorial.

## **B. Creación del Ministerio del Interior**

Con el fin de articular institucionalmente la política territorial y consolidar el proceso de descentralización, la administración ha propuesto la transformación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior; El nuevo ministerio coordinará, regulará y fortalecerá las relaciones de municipios, distritos, departamentos, regiones y otras entidades territoriales con el gobierno nacional, en la medida en que será el interlocutor político en los procesos atinentes a la descentralización y el ordenamiento territorial, y coordinará el impulso al desarrollo institucional de las distintas instancias del gobierno a nivel regional. Gracias a ello, el gobierno aumentará su capacidad de apoyar, coordinar y acompañar a las entidades territoriales, a través del nuevo ministerio, en el proceso de descentralización.

El Ministerio del Interior cumplirá el papel de cancillería de asuntos internos, por lo cual será el responsable de dar una respuesta ordenada a las solicitudes que presenten las entidades territoriales. Para ello con formará, junto con los organismos pertinentes, el sistema integral de impulso al desarrollo institucional, que tenga en cuenta las interrelaciones entre unos y otros niveles de gobierno, con el fin de mejorar el proceso de modernización de las administraciones nacional y territoriales, y apoyarlo en forma coherente e integral.

A nivel departamental, el Ministerio del Interior impulsará el fortalecimiento de los departamentos como las instancias constitucionalmente llamadas a coordinar los procesos de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su jurisdicción. A nivel municipal, se promoverán acciones canalizadas a través de los departamentos.

### **C. Ordenamiento territorial**

Uno de los principios de la descentralización es la mayor cercanía entre ciudadanos, servicios y gobierno. La distribución de competencias administrativas, políticas y fiscales entre los distintos niveles de gobierno debe permitir la mayor eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, y un mayor control ciudadano.

Sin embargo, muchas de las normas que rigen esta estrategia son recientes y serán desarrolladas de manera que las acciones sectoriales se ajusten al papel de cada nivel de gobierno en la estructura del Estado, con el propósito de que sean consistentes con la dinámica territorial. En este proceso de desarrollo legal se tendrán en cuenta, de igual forma, los costos que implica asumir las nuevas competencias en los departamentos y municipios, y generar incentivos y compromisos para que los entes territoriales continúen con el proceso de adopción de las responsabilidades que se les han asignado.

En consecuencia, se promoverá la consolidación del ordenamiento territorial, al tener en cuenta la heterogeneidad existente, respetar la autonomía de cada entidad territorial e impulsar la armonización de los diversos regímenes territoriales. En este propósito es fundamental el liderazgo de la vicepresidencia de la república como instancia orientadora de la descentralización, del ministro del Interior como ejecutor de la política de descentralización y el decidido compromiso de los mandatarios territoriales.

Como parte de esta estrategia, y con el fin de lograr la consolidación del proceso, la etapa de transición se desarrollará con un programa cuyo objetivo general es conformar y poner en funcionamiento un esquema de coordinación, seguimiento y evaluación de la descentralización, que permita el fortalecimiento de la autonomía territorial, en la medida en que se asuman sus respectivas competencias.

La realización de este programa implica la formulación y ejecución de acciones encaminadas hacia: 1) el diseño, conformación e implantación de un sistema de información territorial; 2) el diseño y puesta en marcha de un sistema de control y seguimiento de los recursos y evaluación de la gestión, adoptando los lineamientos del SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS; y 3) la programación, ajuste, seguimiento y evaluación a los procesos de distribución, cesión y adopción de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

### **D. Fortalecimiento fiscal**

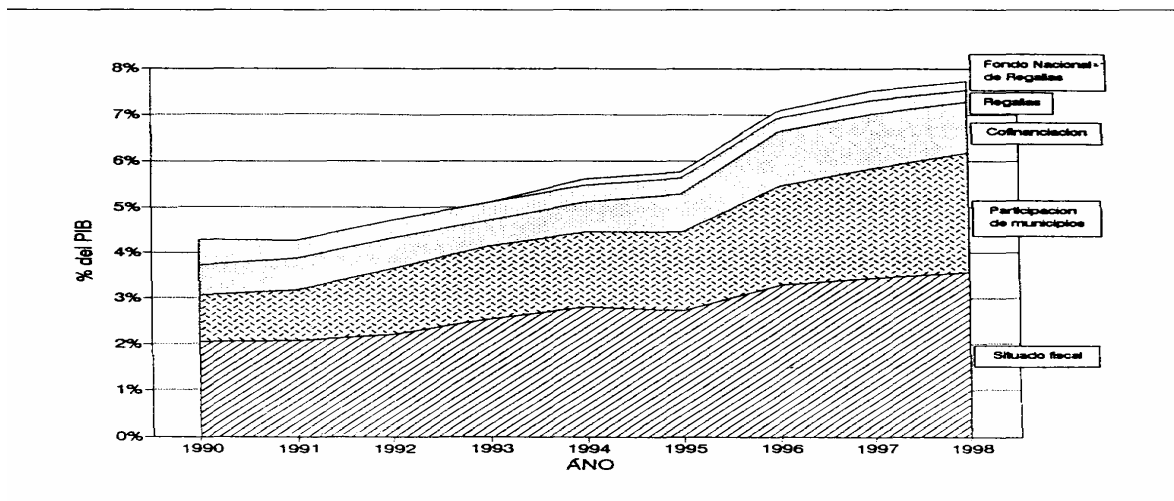
Para que las entidades territoriales asuman sus competencias funcionales, e impulsen su desarrollo y el de sus comunidades, la descentralización fiscal ha avanzado en la redefinición del sistema intergubernamental de transferencias —situado fiscal, participación municipal en los ingresos corrientes de la nación y cofinanciación—, en algunos aspectos crediticios y en la redefinición del manejo de recursos provenientes de las regalías<sup>1</sup>.

De manera simultánea, la descentralización fiscal ha consolidado las bases para la descentralización de las competencias funcionales y, por ende, de la decisión del gasto. Se estima que los niveles departamental y municipal presentarán un crecimiento del 11,5% promedio real anual en su gasto entre 1994 y 1998, crecimiento superior al 5,7% estimado para el PIB en el mismo período. Este incremento en el gasto se financiará, en gran parte, con los mayores recursos a disposición de las entidades territoriales (gráfico 9.1).

La participación en el gasto público total, por niveles de gobierno, refleja el avance que se espera registrar en el período 1994-1998. En efecto, el nivel nacional pasará de una participación de 60,8% en el gasto total, a 58,8% en 1998, mientras que los municipios pasan de representar un 22,4 a 25,3% en el gasto total (gráfico 9.2).

No obstante la mayor transferencia de recursos del nivel nacional al territorial, la descentralización fiscal sólo podrá consolidarse en la medida en que las entidades territoriales asuman sus nuevas competencias, al ejecutar la inversión que históricamente ha sido responsabilidad del nivel nacional, para lo cual será necesario que fortalezcan sus ingresos propios con el objeto de solventar otros gastos y poder estar en condición de destinar las transferencias recibidas de la nación en los sectores prioritarios de inversión que ahora les competen.

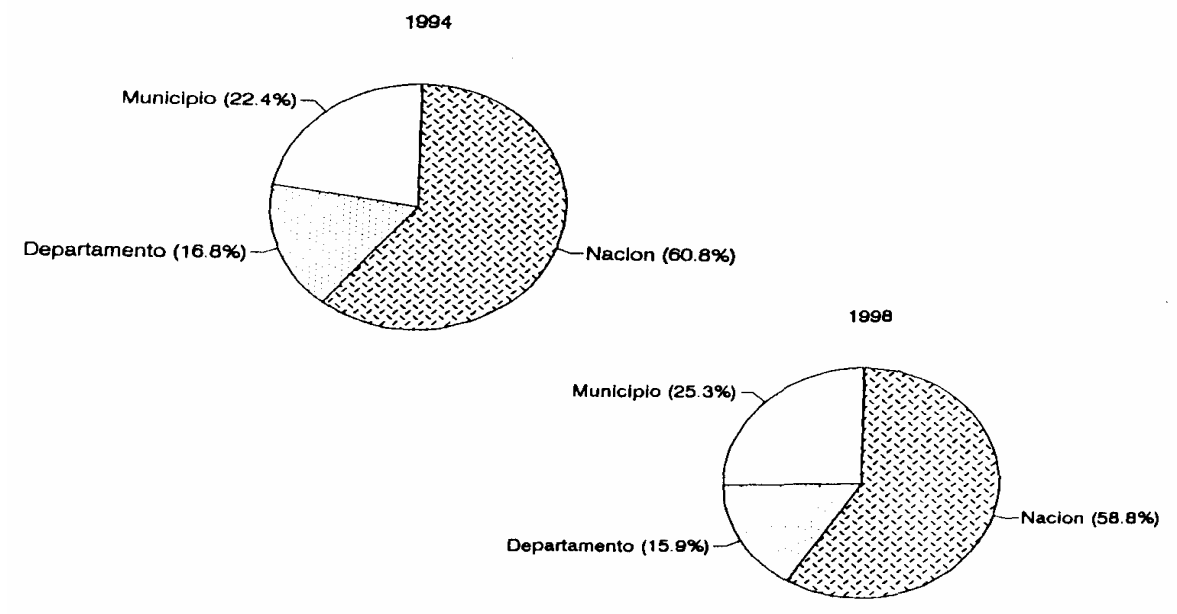
**GRÁFICO 9.1**  
EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES EXTERNAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, 1990-1998



preservación del medio ambiente y otros proyectos de carácter regional, con los recursos no asignados a departamentos y municipios productores.

## GRÁFICO 9.2

### PARTICIPACIÓN EN EL GASTO PÚBLICO DE LOS NIVELES DE GOBIERNO



Para equilibrar profundizar y consolidar la descentralización fiscal, se desarrollará el PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO TERRITORIAL. Con su realización se espera lograr una estructura de financiamiento sana y equilibrada, acorde con las necesidades de financiación de los diferentes niveles de gobierno y de conformidad con sus competencias funcionales. El desarrollo de este programa se llevará a cabo teniendo en cuenta las disparidades que en materia fiscal presentan las entidades territoriales entre sí y en su interior.

Para concretarlo y ponerlo en marcha, este gobierno avanzará en la definición de acciones conducentes a:

1. Dotar de fuentes alternativas de financiamiento a las entidades territoriales, especialmente a los departamentos, y de instrumentos que les permitan fortalecer las fuentes actuales. Con este propósito, el gobierno presentará al Congreso de la República proyectos de ley para reformar y modernizar la estructura tributaria de las entidades territoriales.
2. Mejorar la eficiencia en el recaudo de los tributos propios de las entidades territoriales, así como en la vigilancia y control de las actividades que inciden en su recaudo, y mejorar la eficacia de sus estructuras tributarias. Para ello el gobierno nacional consolidará un programa de asesoría, asistencia técnica y capacitación, que propenda al aumento de las capacidades de gestión de los departamentos, distritos y municipios para administrar sus

asuntos financieros, y el diseño de indicadores que permitan hacer un seguimiento y control del desempeño fiscal territorial.

3. Revisar el sistema intergubernamental de transferencias, con el propósito de conciliar: a) los criterios y prioridades sectoriales del gasto con las necesidades territoriales, de tal forma que los niveles de gobierno puedan ejercer una mayor autonomía sobre sus recursos; b) los criterios nacionales de distribución de los recursos con las desigualdades y realidades territoriales —redistribución, equidad y equilibrio—. Con este propósito, el gobierno nacional pro moverá la conformación de un sistema mínimo de información territorial transparente, confiable y oportuno que refleje, entre otros, los indicadores de las entidades territoriales sobre: las necesidades básicas insatisfechas, la población y su dinámica, la capacidad financiera, las ventajas competitivas y actividad económica, y la capacidad técnica y administrativa.
4. Reglamentar el Fondo Nacional de Regalías, de tal forma que: a) sus efectos no agraven las desigualdades territoriales; b) su operación se fundamente en las instituciones ya existentes; c) se concilie con los procedimientos y criterios básicos de otros esquemas de financiamiento territorial en marcha.
5. Fortalecer el sistema nacional de cofinanciación, con: a) la consolidación y concertación de una metodología para establecer cupos indicativos por entidad territorial y el establecimiento de categorías de las entidades territoriales para la definición de los porcentajes de cofinanciación; b) la definición, divulgación y capacitación sobre metodologías y procedimientos simplificados y unificados para la presentación y trámite de proyectos para cofinanciación; c) la adecuación y consolidación institucional y operativa del sistema en todos los niveles de gobierno, con énfasis en las UNIDADES DE PARTAMENTALES DE COFINANCIACIÓN, bajo la coordinación del DNP; d) la revisión de los convenios con las entidades territoriales, para garantizar su ejecución ágil y oportuna.
6. Aumentar la capacidad de negociación de las entidades territoriales de menor desarrollo relativo, para gestionar y acceder a las distintas fuentes de recursos —cofinanciación, crédito, sector privado, entre otras—. Para ello se consolidará en el programa de impulso al desarrollo institucional de la nación y las entidades territoriales, la asistencia técnica y financiera en esta área.
7. Asegurar, mediante planes de desempeño, que el nivel de endeudamiento de las entidades territoriales sea consistente con las metas macroeconómicas, y que la contratación del crédito se realice con criterios de capacidad de endeudamiento y de pago.
8. Propiciar la eficacia del gasto territorial y su consistencia con los propósitos y líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la promoción y consolidación de una RED DE BANCOS DE PROYECTOS y el establecimiento de un sistema nacional de metodologías e indicadores de seguimiento, evaluación de gestión y resultados de la inversión territorial.

## II. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El desarrollo sólo puede emanar de las acciones, aspiraciones y con ciencia creativa y crítica de los propios actores sociales, que deben pasar de ser considerados objetos de programas de gobierno a asumir su papel como sujetos del desarrollo.

Uno de los cambios fundamentales de la Constitución de 1991 es el reconocimiento de la función de la sociedad civil en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado, al consignar la soberanía en el pueblo y el sistema político como una democracia participativa. Los desarrollos legislativos de los artículos constitucionales han creado un complejo mapa de ámbitos de participación, los cuales apenas comienzan a ser utilizados y lograr coherencia, quedando aún por legislar sobre unos y reglamentar otros.

Sin embargo, el corto horizonte temporal con el cual la sociedad civil ha asumido estas nuevas responsabilidades hace necesario el desarrollo de políticas y acciones públicas que contribuyan a hacer efectiva la participación y apoyar el desarrollo de organizaciones y capacidades de articulación de intereses que, por su legitimidad, racionalidad y gobernabilidad, contribuyan a aumentar la efectividad de ellas mismas y del Estado.

La esencia de la acción del gobierno y del Estado es el bienestar de la sociedad civil que, a su vez, debe asumir su rol protagónico como fuente de iniciativas y como mecanismo de control frente a la gestión pública, al contribuir a un buen gobierno y a la participación de un nuevo ciudadano comprometido con el desarrollo de su comunidad.

El compromiso con la participación ciudadana es definitivo como complemento de un buen gobierno. Por ello la transparencia de la información, la consulta de las decisiones públicas, la rendición de cuentas y la inclusión de la audiencia de los ciudadanos en los procesos de formulación y evaluación de la gestión pública son una voluntad que el gobierno nacional reitera a cada una de las esferas del Estado.

Para ser partícipes de este proceso, el nuevo ciudadano de hoy y de mañana, con sus derechos y deberes políticos, civiles y sociales, las organizaciones políticas y las civiles que incluyen a las organizaciones comunitarias, las de agregación y articulación de intereses, las de los consumidores, las partidarias de la defensa de reivindicaciones específicas y las no gubernamentales con capacidad de contribuir a la puesta en práctica de los programas de desarrollo del gobierno, y los movimientos sociales, todos ellos miembros de la sociedad civil, contarán con ámbitos de participación y apoyos específicos, sin que se menoscabe su autonomía o se reproduzcan en su interior los problemas que la sociedad civil misma está llamada a resolver.

#### **A. Desarrollo de la sociedad civil**

Tres elementos contribuirán al desarrollo de la sociedad civil y al éxito de los procesos de concertación: el conocimiento de los ámbitos de participación, la difusión de la información y el desarrollo de capacidades para la participación.

Para conocer los ámbitos de participación se establecerán, completarán y difundirán los mapas institucionales y el marco legal que rodea a cada uno de ellos, clasificado en sus componentes político, administrativo o económico, sectorial, territorial, instrumental u orgánico, y por niveles, para que el ciudadano aclare y ejerza sus opciones de participación. El impacto de la descentralización, su consolidación institucional y la legislación sectorial definen un amplio espectro de espacios de participación que cada autoridad competente debe ayudar a conocer, consolidar y respetar.

En segundo lugar, la difusión de información descriptiva, comparativa y analítica que se requiere para participar en cada ámbito, debe generar las bases cuantitativas y cualitativas que ayuden en la toma de decisiones, implantación, evaluación y retroalimentación de la acción estatal. En tal información se indicará la fuente, frecuencia, localización y su nivel de desagregación, para poder definir en forma realista los objetivos y poder evaluar la gestión pública, tal como lo propone el sistema nacional de evaluación de resultados. Para ello se apoyará la labor del Dane, y de las otras entidades del Estado que producen información, para que presente estadísticas y evaluaciones sectoriales, territoriales y fiscales oportunas, y las difunda en forma regular y confiable para que los colombianos puedan participar en todos los ámbitos de la vida ciudadana. Igualmente, se concientizará a los servidores públicos de su responsabilidad legal con la ciudadanía a este respecto.

En tercer lugar, se apoyará el desarrollo de capacidades del nuevo ciudadano, tanto en su expresión individual como colectiva y en particular de las poblaciones marginadas, para que participe efectivamente con información convertida en conocimiento. La estrategia del Estado focalizará sus esfuerzos en la expansión y consolidación de los ámbitos de participación ciudadana en aquellas zonas periféricas, urbanas y rurales, y en el aumento de la capacidad de sus ciudadanos y sus organizaciones, habilitándolos para cumplir las nuevas responsabilidades consagradas en la Constitución y la ley y expandir la frontera de la paz. Este desarrollo debe ampliarse para garantizar que las generaciones futuras de ciudadanos vivan, en su socialización temprana, experiencias participativas en la familia y en los planteles educativos. Además el gobierno, con la coordinación de la vicepresidencia de la república, apoyará la formación de los servidores públicos, al promover los conceptos de gestión, responsabilidad pública y participación ciudadana. Con los anteriores propósitos, en el Ministerio de Gobierno, el FONDO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA cofinanciará programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la ciudadanía y de sus organizaciones para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en la ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo. El fondo, en lo relativo a su competencia, ejecutará la política de participación que ponga en marcha el Ministerio de Gobierno en coordinación con la vicepresidencia de la república. Para tal fin concertará la acción pública y privada, y cofinanciará proyectos en investigación y acciones efectivas de participación que realicen universidades, ONG y demás organizaciones civiles y comunitarias. Las entidades públicas comprometidas con acciones de promoción de la participación accederán a recursos de inversión a través de la presentación de proyectos al fondo citado.

## **B. a consolidación de una estructura institucional de la sociedad civil**

La sociedad civil requiere consolidar la estructura jurídica que la enmarca. Para ello se impulsará la elaboración de la normatividad que regule los aspectos pendientes de definición de los artículos 2, 39, 103 y 270 de la Constitución, con el fin de construir canales de interlocución e interlocutores válidos frente al Estado que representen los intereses sociales y a la vez organicen, canalicen y expresen las iniciativas ciudadanas que hasta ahora hayan estado desarticuladas o dispersas. Dentro del mismo contexto constitucional, y tomando adicionalmente en cuenta el artículo 355, el gobierno se propone expedir la normatividad orientada a ampliar la capacidad de gestión y contratación de las organizaciones civiles con el Estado, con el fin de que accedan a los mecanismos de cofinanciación y se fomente su capacidad y desarrollo, de manera que ofrezcan garantías tanto a los individuos como a la sociedad y al Estado. Igualmente, estudiará la regulación jurídica de las formas de propiedad de los bienes comunitarios o colectivos.

La participación debe influenciar los espacios de decisión, ejecución y fiscalización de las inversiones públicas que tengan un impacto significativo sobre la comunidad y su desarrollo. Para tal fin, mediante instrumentos legales se estimulará y facilitará la acción de las veedurías ciudadanas y se dará estricto cumplimiento a las normas que regulan el ejercicio de los derechos de petición e información, entre otras.

Así mismo, se impulsará la reglamentación y utilización efectiva de las acciones populares y las acciones de cumplimiento tendientes a garantizar los derechos colectivos, así como la observancia de las leyes y actos administrativos.

Se conformará una comisión interinstitucional que se convertirá en interlocutora de las ONG, las organizaciones comunitarias y demás organizaciones civiles, que contribuirá a promover y coordinar con los diferentes ministerios y entidades territoriales proyectos que puedan ser acometidos por ellas, y evaluará los resultados de tales actividades en colaboración con las organizaciones nacionales que las agrupen, para precipitar los procesos de aprendizaje y desarrollo institucional que se plantean para la gestión pública y el buen gobierno. Esta comisión estudiará un sistema de costeo de las actividades contratadas que incluya los costos fijos y variables imputables al servicio, así como los incentivos para estimular la consolidación de organizaciones de menor tamaño y que actúen en zonas marginadas.

### **C. La participación política de la sociedad civil**

La democracia participativa implica el fortalecimiento de los espacios, las estructuras y los mecanismos de articulación y agregación de intereses; sin embargo, garantizar la participación supone contar con actos que la posibiliten. La ausencia de un verdadero sentido de ciudadanía hace que los mecanismos constitucionales y legales, aunque útiles, sean insuficientes para garantizar que la participación potencial se haga efectiva. Para crear un nuevo ciudadano se requiere desarrollar una nueva cultura política que propicie, desde los ámbitos local y privado, una cultura democrática y participativa, de convivencia ciudadana y de respeto a los derechos humanos.

En este contexto, la normatividad existente en materia de estatuto de los partidos, voto programático, revocatoria del mandato y todos los mecanismos políticos consagrados en la Ley 134 de 1994 —iniciativa legislativa y constitucional, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto— ofrece sin duda un amplio espectro para la expresión política del ciudadano elector y de sus organizaciones. No obstante, el gobierno es consciente de que estos mecanismos no han sido suficientemente utilizados por la ciudadanía, por lo que sus esfuerzos se encaminarán a la promoción y socialización de los mismos.

Adicionalmente, con el ánimo de dotar de mayores garantías a los partidos y movimientos políticos, en particular a aquellos que no participan en el gobierno y a las minorías políticas, se impulsará la expedición de un estatuto integral de la oposición.

Con el fin de mejorar la gestión y garantizar mayor transparencia y eficiencia en el proceso electoral y en el reconocimiento de la ciudadanía, se apoyará a la Registraduría Nacional del Estado Civil en un programa de modernización de los sistemas de registro civil e identificación, de almacenamiento, administración y operación de archivos y de inscripción de ciudadanos.

Por último, y tomando en cuenta que la voluntad de consolidar en el país la democracia participativa no implica una negación sino un enriquecimiento de la democracia representativa, se estudiarán propuestas que, bajo criterios de eficacia y eficiencia, contribuyan a incrementar la capacidad legislativa del Congreso de la República, como mecanismo de participación y articulación de demandas sociales.

### III. GESTIÓN PÚBLICA

La eficiencia y la eficacia en todas las actividades del Estado permitirán una mejor prestación de servicios y una mayor producción, al potencializar los objetivos de El Salto Social y de la construcción del nuevo ciudadano. Para lograrlo, el gobierno introducirá modificaciones conceptuales, procedimentales e institucionales en las actividades del Estado, para crear una nueva visión de la gestión pública especialmente dirigida al cumplimiento de sus objetivos sociales.

Los conceptos fundamentales de esta nueva visión serán la planeación y la evaluación de las responsabilidades y las actividades públicas, entendidas como un proceso continuo y participativo de definición de estrategias en torno a unos objetivos definidos y no únicamente como la etapa inicial de la gestión pública.

Los conceptos presupuestales serán sustituidos por categorías estratégicas y sobre el resultado de éstas habrá responsables específicos. Los programas de gobierno se enmarcarán en un esquema que garantice la coordinación inter e intrainstitucional, y la toma de decisiones en los diferentes niveles del Estado se apoyará en información pertinente que generará el SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS de la gestión pública. Finalmente, la capacidad técnica de la

administración se fortalecerá a través de acciones destinadas a mejorar la gestión individual de las instituciones.

#### **A. Creación de conceptos y categorías estratégicas**

Los programas, subprogramas y proyectos que en la actualidad constituyen las unidades en las que se desagregan los presupuestos públicos conformarán en adelante UNIDADES DE GESTIÓN. Es decir, estarán subordinados a su carácter de medios de acción para el logro de los objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo que, a su vez, tienen como fin solucionar problemas específicos de la nación.

#### **B. Asignación clara de responsabilidades**

La nueva definición estratégica del Plan de Desarrollo no varía por sí sola la concepción de gestión pública. Ello requiere además la asignación específica de responsables sobre resultados.

En consecuencia, se exigirá que los entes públicos definan su papel en el desarrollo del país, enmarcado en la organización institucional del gobierno, con el objeto de lograr entidades públicas con finalidades claras y concretas. De esta forma podrá asignarse la responsabilidad sobre los resultados del Plan a instituciones y cargos específicos.

En segundo lugar, el gobierno difundirá de manera oportuna y transparente los lineamientos de política y sus implicaciones institucionales. De esta forma, los directivos podrán tener mayor autonomía en las decisiones sobre los procesos internos de las organizaciones y ser pública e institucionalmente claros responsables del resultado de los objetivos que se les han asignado.

Estas acciones en torno a la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad civil y el gobierno logrará, en adición a la acción decidida de vigilancia y castigo de las entidades fiscalizadoras, reducir los niveles de corrupción existentes.

#### **C. Coordinación inter e intrainstitucional**

Para que el Plan de Desarrollo se articule como unidad de gestión, requiere un esquema gerencial que oriente su ejecución. Dicho esquema supone necesariamente dos formas de coordinación complementarias. La primera trasciende la estructura sectorial del gobierno nacional y permite que los programas y subprogramas que se encuentran distribuidos en diferentes entidades operen como verdaderas unidades de gestión. Para ello, y actuando como gerente del Plan de Desarrollo, el DNP coordinará los programas del Plan que involucren la participación de diversos sectores, de tal forma que se asegure la consistencia y coherencia entre ellos.

Así mismo, el ámbito de ejecución de la gestión requiere la coordinación dentro de cada una de las organizaciones del Estado que tendrán bajo su responsabilidad acciones especializadas del Plan,

desarrollada por el ministro, gerente o director de entidad, con apoyo de un sistema de información gerencial asociado al sistema de evaluación.

#### **D. Evaluar para aprender**

Cada momento de la gestión supone toma de decisiones y acciones encaminadas al alcance de metas. Por ello la gerencia pública orientada a resultados le impone al gobierno nacional la necesidad de convertirse en una organización basada en información pertinente y oportuna. Para que este proceso sea eficaz se debe contar con un sistema de evaluación que genere dicha información y lo alimente en el tiempo.

El sistema nacional de evaluación de resultados se compone de una red de auto evaluaciones, complementado con evaluaciones externas e independientes a las entidades. La red de auto evaluaciones se caracteriza por ser un proceso interno de aprendizaje continuo, lo que garantizará su permanencia. Será puesto en práctica a través de PLANES INDICATIVOS, instrumentos de medición de gestión que serán la base del proceso de alimentación continua de la planeación. La medición se hará a través del monitoreo de indicadores pertinentes, cuantificables y evaluables que traduzcan los objetivos del Plan de Desarrollo. Las oficinas de control interno tendrán la responsabilidad de garantizar la veracidad y oportunidad de la información a través de control de procedimientos que involucren a la organización entera en el proceso de auto evaluación.

Los análisis comparativos de los dos componentes del sistema permitirán medir el grado de cumplimiento de los objetivos del gobierno, establecer y solucionar cuellos de botella para la ejecución, fijar criterios para asignación de recursos, reproducir éxitos y corregir o evitar procesos fallidos.

La participación ciudadana, a partir de la difusión sistemática de resultados de la gestión pública en los diversos sectores de la población nacional y local, será otro componente esencial del proceso de evaluación. Igualmente, existirá un mecanismo de reconocimiento de méritos a la gestión que premie el buen desempeño de los administradores del Estado con base en resultados obtenidos.

#### **E. Capacidad técnica e innovación en el Estado**

La redefinición de los procesos de planeación, coordinación y evaluación generará un sistema gerencial para la administración pública que debería conducir a una mayor efectividad de la gestión del gobierno; sin embargo, elevar la capacidad institucional de los organismos requiere acciones complementarias. En este campo, el gobierno se comprometerá con reformas tecnológicas y organizativas, innovaciones en la prestación de servicios y desarrollo de una cultura de servicio público en los ciudadanos.

Con el objeto de adecuar las instituciones para enfrentar con éxito los nuevos retos que les imponen la Constitución y las leyes, se efectuarán reestructuraciones institucionales. Por otra parte, se apoyará y se dará prioridad a las iniciativas sobre innovaciones tecnológicas dentro de sus

instituciones, en especial las relacionadas con el procesamiento de información y las comunicaciones, dado que el buen gobierno sólo puede lograrse cuando el Estado y la sociedad actúen cada vez con menores niveles de incertidumbre.

En este sentido se emprenderá la adecuación de la capacidad del Dane para que, en coordinación con otros productores de información, con los principales usuarios y con el DNP desarrolle acciones de recuperación, actualización y mejoramiento de la calidad de la información estadística agregada de mayor interés nacional, y desagregada por género cuando sea posible. Las acciones estarán encaminadas a la implantación del SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL y al incremento de las capacidades de análisis de los resultados, de divulgación y de atención de las nuevas necesidades de información a nivel nacional y territorial. Por otra parte, el gobierno se comprometerá con un programa orientado a hacer explícitos ante la ciudadanía los objetivos de servicio de las instituciones y crear mecanismos de interlocución entre el usuario y las directivas sobre el cumplimiento de dichos objetivos, a través del PROGRAMA TRATO HECHO, liderado por la vicepresidencia de la república. Este programa permitirá elevar el nivel de eficiencia en la prestación de servicios y producción de bienes, dotar de herramientas efectivas al ciudadano para hacer valer sus derechos y expectativas frente al Estado, y desarrollar el concepto de responsabilidad de los directivos y empleados públicos.

Con el fin de evaluar los resultados que produzcan las estrategias, políticas y programas incluidos en el Plan de Desarrollo, su real impacto en la sociedad y el logro de los objetivos formulados, se utilizarán, entre otros, los siguientes indicadores: número y porcentaje de pobres; muertes violentas por cada diez mil habitantes y por año, y el índice de desarrollo humano, incluyendo los ajustes por distribución del ingreso y disparidad entre los sexos.

Por último, con el fin de innovar la prestación de servicios públicos y pasar de un Estado empleador a un Estado eficiente, se incentivará la participación del sector privado a través de en aquellos casos en que se establezca su ventaja comparativa en términos de eficiencia y efectividad.

## **F. Gerencia social**

La política social, como eje de la estrategia de desarrollo del gobierno, depende de la capacidad de gestión de las entidades públicas y privadas responsables de su ejecución.

Los programas y proyectos de inversión social se ubican en entornos con alto grado de complejidad, definidos por múltiples ejecutores sectoriales y por diversos grupos beneficiarios, frecuentemente con intereses encontrados. Por esta razón las relaciones no se establecen de manera cierta, sino que exigen mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad.

La gerencia social es el conjunto de conocimientos que permite conducir una institución a la obtención de metas determinadas de desarrollo social mediante el uso eficiente y racional de sus recursos. Así, para lograr el éxito en la ejecución de *El Salto Social*, adquiere particular relevancia

fortalecer en estos conocimientos a quienes se encargan de la implantación de los programas o proyectos sociales.

En este contexto, dado que la gerencia social debe tener en cuenta la especificidad propia del sector, que no se logra abordar solamente con elementos de gerencia o administración tradicional, la implantación de los principios de gestión pública enunciados a lo largo de este capítulo se complementará con un programa que involucrará las siguientes acciones: a) incentivos a la implantación del sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública en las entidades del sector social a nivel nacional y territorial; b) organización de formas no jerárquicas de coordinación inter e intrainstitucionales y sectoriales, como son las redes institucionales y de servicio; c) difusión de técnicas que permitan la formación de consensos para incorporar y encauzar la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y proyectos; d) adopción de formas de implantación adaptativa y no programada; e) promoción a la EXCELENCIA EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL, que involucrará la difusión permanente de alternativas de gestión, de experiencias especiales en diferentes sectores y de indicadores sobre la evolución del desarrollo social a nivel nacional y territorial; f) evaluaciones periódicas y sistemáticas de gestión social basadas en encuestas de satisfacción de usuarios; y g) apoyo a proyectos específicos de mejoramiento de gerencia social a través del FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL.