



# **Consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo óptimo de intervención económica**

**Propuesta para discusión**





Directora DNP  
**Carolina Rentería Rodríguez**

Subdirector  
**Mauricio Santa María Salamanca**

Coordinación general del proyecto  
**Ximena Hoyos Lago**

Coordinación general del documento  
**Martha Beatriz Delgado Barrera**

Grupo de coordinación y socialización  
**Ana María Cadena Ruiz**  
**Juan Sebastián Mejía Villegas**  
**Andrés Podlesky Boada**  
**Martha Isabel Rincón**

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas  
**Luz Amparo Guerra Peña**  
**Luz Ángela Andrade Arévalo**  
**Clara Victoria Forero Murillo**  
**Carmen Elisa Villamizar Camargo**

Impresión  
**Imprenta Nacional de Colombia**

Diagonal 22 Bis No. 67-70

© Departamento Nacional de Planeación, 2006

ISBN 8025-78-8  
[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

CONSOLIDAR UN ESTADO  
EFICIENTE Y TRANSPARENTE  
Y UN MODELO ÓPTIMO DE  
INTERVENCIÓN ECONÓMICA

Documento elaborado por:

**Programa de Renovación de la  
Administración Pública**

Dirección  
**Mauricio Castro Forero**

Asesores  
**Raúl Buitrago Arias**  
**Juan Pablo Giraldo Ospino**

Grupo Consultor  
**Liliana Caballero Durán**  
**Juan Manuel Charry Ureña**  
**Diego Muñoz Tamayo**

Lector  
**Humberto de la Calle Lombana**



# PRESENTACIÓN

El 7 de agosto de 2019, Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente; sobre los logros y las debilidades; sobre los aciertos y los errores del país; pero, ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro.

Con Visión Colombia II Centenario 2019, el Gobierno propone una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser el país cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. Por eso, el objetivo es que después de esta amplia discusión sea posible elaborar una propuesta, no de gobierno, sino de Estado.

Más allá de las diferencias políticas e ideológicas –inherentes a una sociedad abierta y democrática, como la nuestra–, los colombianos deben y pueden ponerse de acuerdo en unas metas fundamentales y en unas políticas para lograrlas. El presente proyecto es un punto de partida y no de llegada; punto de referencia e instrumento útil para ordenar una discusión que mueva a los colombianos a plantear propuestas y soluciones para el país que quieren en el segundo centenario.

## **Dos principios rectores y cuatro grandes objetivos**

La propuesta de visión del segundo centenario se sustenta en dos principios que deben orientar el ejercicio hacia el tipo de sociedad que se plantea para el año 2019.

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el cumplimiento de estos cuatro objetivos se han propuesto estrategias, que incluyen breves diagnósticos y plantean tanto metas específicas como acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información disponible más reciente.

Además, se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura; las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede considerarse ambiciosa, pero realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr.

El primer objetivo, **Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar** busca generar una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas, al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se desarrollará a través de ocho estrategias (a) consolidar una estrategia de crecimiento; (b) afianzar la consistencia macroeconómica; (c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; (d) aprovechar las potencialidades del campo; (e) aprovechar los recursos marítimos; (f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; (g) asegurar una estrategia de desarrollo sostenible; y (h) fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.

Para la consolidación del segundo objetivo, **Una sociedad más igualitaria y solidaria**, se propone maximizar dos valores fundamentales de la Constitución Política, la igualdad y

la libertad. Se plantea la necesidad de que Colombia avance de manera decisiva en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se pretende con esto una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que utilizan –o deberían utilizar– en su vida diaria. Este objetivo se desarrollará con tres estrategias (a) cerrar las brechas sociales y regionales; (b) construir ciudades amables; y (c) forjar una cultura para la convivencia.

En el tercer objetivo, **Una sociedad de ciudadanos libres y responsables**, se plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de los países desarrollados. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, será la única manera de asegurar las bases para una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos, sino responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias. El logro de este objetivo se trazará a partir de cuatro estrategias (a) lograr un país en paz; (b) profundizar el modelo democrático; (c) garantizar una justicia eficiente; y (d) forjar una cultura ciudadana.

Finalmente, el cuarto objetivo, **Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos**, propondrá avanzar en la reestructuración del Estado, para maximizar el retorno de los recursos públicos. El Estado deberá funcionar por resultados, éstos deberán ser continuamente evaluados y el insumo fundamental de dicha evaluación será la existencia de información actualizada y completa para el ciudadano.

Además, deberá definir su rol dentro de un contexto internacional en permanente cambio. Conseguir esto implica el logro de cuatro estrategias (a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo óptimo de intervención económica; (b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; (c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y (d) avanzar hacia una sociedad informada.

Durante el proceso de elaboración de la propuesta, se supeditó el cumplimiento de estos cuatro objetivos a la capacidad del país de asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo. En primer lugar, Colombia debe entender y adaptarse a los cambios de la economía mundial. Desde la irrupción de los Estados Unidos en el contexto económico internacional, el mundo no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa desde hace ya algunos años con China, India y Rusia. China es ya la segunda e India la cuarta economía del mundo; dentro de quince años serán la primera y la segunda, respectivamente.

En este escenario, se insiste en las oportunidades para la economía colombiana, no sólo en términos de relaciones directas con el mercado chino o indio, sino de los efectos positivos de tales impactos sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se generan; y en esto, serán definitivos los aumentos en los niveles de productividad que redunden en competitividad.

En segundo lugar, es importante tener claro que el país sólo se beneficiará de las

oportunidades de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio. El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia, con sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos, su diversidad climática, entre otros; es decir, emplear plena y productivamente su capital físico y humano, así como sus recursos naturales. Nuestro país tiene ventajas comparativas genuinas que debe utilizar de manera eficiente, y avanzar hacia el concepto de ventajas competitivas.

Finalmente, el país debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos. Hacia 2019, Colombia tendrá diez millones de habitantes más, una población que en promedio será más vieja y que vivirá, en mayor proporción, en las áreas urbanas. Los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, vivienda y pagos de pensiones, dentro de una larga lista de servicios.

Al tener en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, y las ventajas y desventajas que caracterizan al país, la propuesta de Visión de Colombia para 2019 incluye metas sociales y económicas, a la vez que propone estrategias, programas y proyectos para lograrlas. En el camino hacia el segundo centenario se plantea una visión de país y de Estado, más que un plan de un gobierno, lo que supone un proceso concertado entre las regiones, el gobierno central y los distintos estamentos de la sociedad.



**CONSOLIDAR UN ESTADO EFICIENTE  
Y TRANSPARENTE Y UN MODELO ÓPTIMO  
DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA**

**PROPUESTA PARA DISCUSIÓN**



# CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	V
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XIII
ÍNDICE DE CUADROS .....	XV
ÍNDICE DE TABLAS .....	XVI
SIGLAS .....	XVII
INTRODUCCIÓN .....	1
DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS .....	3
Intervención económica: planeación, promoción, regulación y control.....	3
La intervención económica del Estado en Colombia.....	4
Estado eficiente y transparente.....	12
Eficiencia del gasto .....	12
Complejidad institucional .....	16
Desconfianza en la administración y poca transparencia estatal.....	28
Participación ciudadana.....	31
Escenario político y de fortalecimiento democrático .....	32
Escenario administrativo y de gestión pública.....	32
Escenario orgánico de la administración pública.....	33
Escenario social, económico y de desarrollo colectivo .....	34
Escenario de orden jurídico, convivencia y defensa.....	35
Estudios y percepción de la participación ciudadana.....	35

VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES .....	37
METAS Y ACCIONES REQUERIDAS.....	39
Intervención económica: planeación, promoción, regulación y control .....	39
Meta 1: Consolidar la institucionalidad de regulación .....	41
Meta 2: Consolidar la institucionalidad de control .....	43
Meta 3: Focalizar la intervención económica del Estado a través de empresas con capital público .....	44
Estado eficiente y transparente.....	46
Meta 4: Incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración .....	47
Meta 5: Mejorar las condiciones de relación cotidiana del ciudadano con la Administración en la tramitología y el acceso a la información .....	48
Meta 6: Crear incentivos a los servidores públicos en materia de reclutamiento, capacitación, control y evaluación .....	49
Meta 7: Implementar la gestión por resultados .....	51
Meta 8: Consolidar la política de gestión jurídica integral .....	52
Meta 9: Promover la cultura de la consistencia, la legalidad y la transparencia ....	54
Participación ciudadana.....	55
Meta 10: Simplificar los procedimientos de participación ciudadana .....	56
Meta 11: Fortalecer la participación ciudadana en la administración, de forma que se constituya en control efectivo de la administración y en espacio de concertación de la actividad administrativa .....	56
ANEXOS .....	59
Anexo 1. Estado empresario en el nivel nacional, corte 2004.....	59
Anexo 2. Alcance y condiciones de las reformas en la década de los noventa.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	65

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Comparación presupuesto ejecutado total, funcionamiento e inversión, 1994-2004....	13
Gráfico 2.	Presupuesto ejecutado en defensa y seguridad (%PIB), 1994-2004 .....	13
Gráfico 3.	Ejecución gasto público <i>vs.</i> gasto social (% PIB), 1994-2004 .....	14
Gráfico 4.	Cobertura de servicios públicos proyectada y efectiva, 1996-2005 .....	14
Gráfico 5.	Administración pública Sector Educación, 1996-2003 .....	15
Gráfico 6.	Administración pública Sector Salud, 1990-2003 .....	15
Gráfico 7.	Proliferación administrativa, 1990-2005 .....	22
Gráfico 8.	Evolución de los indicadores de gobernabilidad para Colombia, 1996-2004 ...	29
Gráfico 9.	Comportamientos no éticos del empresario proponente .....	30
Gráfico 10.	Modalidades más frecuentes de corrupción en contratación con el Estado.....	30
Gráfico 11.	Conocimiento ciudadano de los mecanismos de control .....	36

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Pérdidas operativas y netas 2002-2004 .....	11
Cuadro 2. Trámites sectoriales 2003 .....	27
Cuadro 3. Tipo y número de organismos de participación.....	35
Cuadro 4. Funciones de la participación .....	36
Cuadro 5. Formas de participación .....	36

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Meta 1. Consolidar una institucionalidad para la regulación .....	42
Tabla 2. Meta 2. Consolidar la institucionalidad de control .....	44
Tabla 3. Meta 3. Focalizar la intervención económica el Estado a través de empresas con capital público .....	45
Tabla 4. Meta 4. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración .....	48
Tabla 5. Meta 5. Mejorar las relaciones cotidianas del ciudadano con la administración, en cuanto a trámites y el acceso a información .....	49
Tabla 6. Meta 6. Crear incentivos para los servidores públicos en materia de reclutamiento, capacitación, control y evaluación .....	50
Tabla 7. Meta 7. Institucionalizar la gestión por resultados .....	51
Tabla 8. Meta 8. Consolidar una política de gestión jurídica integral .....	53
Tabla 9. Meta 9. Promover una cultura de la consistencia, la legalidad y la transparencia ..	55
Tabla 10. Meta 10. Simplificar los procedimientos de participación ciudadana haciéndolos más ágiles y sencillos y fomentar al incremento de su uso .....	56
Tabla 11. Meta 11. Fortalecer la participación ciudadana en la administración, de forma que se constituya en control efectivo de la administración y en espacio de concertación de la actividad administrativa .....	58



## SIGLAS

AAI	Autorités Administratives Indépendentes (Autoridades Administrativas Independientes).
BM	Banco Mundial
CNTV	Comisión Nacional de Televisión
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CRT	Comisión de Regulación de Telecomunicaciones
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial del DNP
DEE	Dirección de Estudios Económicos del DNP
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESE.	Empresa Social del Estado
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IFI	Instituto de Fomento Industrial
IRA	Independent Regulatory Agencies (Agencias Independientes Reguladoras)
ISS	Instituto de Seguros Sociales
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAI	Organismos Autónomos e Independientes
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PGN	Presupuesto General de la Nación

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
PROEXPO	Fondo de Promoción de las Exportaciones
QUANGO	Quasi Autonomous Non Governmental Organisations (Organizaciones no Gubernamentales casi Autónomas)
PQR	Peticiones, Quejas y Reclamos
SGP	Sistema General de Participaciones
SJP	Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República
SICE	Sistema Integral de Contratación Electrónica
SUIN	Sistema Único de Información Normativa
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones

# INTRODUCCIÓN

En el marco de la visión integral planteada para 2019, el presente documento corresponde al desarrollo de la propuesta para la estrategia *Consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo óptimo de intervención económica*, que hace parte del cuarto objetivo **Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos**.

Para este ejercicio se requiere, en primer lugar, identificar la situación actual del Estado colombiano en un contexto de cambio global, que sirva como punto de partida para definir el modelo institucional más adecuado, y en el cual los procesos de organización y reforma de la administración pública estén íntimamente ligados a la concepción que se tenga de Estado. En particular, este modelo –definido en el marco de los preceptos constitucionales vigentes– ha de establecer con claridad dónde debe intervenir el Estado y dónde no, y qué tipos de división del trabajo y de complementariedades deben existir entre el sector público, el sector privado y las organizaciones sociales, en función del interés general.

Desde la perspectiva económica, el modelo debe hacer énfasis en que la acción del Estado debe orientarse a buscar el equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que su intervención permita corregir tanto sus

propias fallas como las del gobierno. Asimismo, ha de propender por reducir las externalidades negativas que limitan el desarrollo económico y social del país y potenciar las positivas, asegurando la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo. Este equilibrio debe lograrse a través de instituciones capaces de enfocar la gestión del Estado hacia la provisión efectiva de bienes y servicios públicos, y hacia acciones eficientes de promoción, regulación y control, que permitan complementar la acción de los mercados.

El análisis planteado aquí se enmarca dentro de la definición de Estado Social de Derecho establecida por la Constitución Política<sup>1</sup> y, como tal, promueve la adopción irrestricta de sus principios esenciales, considerados como uno de los logros más importantes de la sociedad colombiana. En este sentido, el presente documento se concentrará en los medios y sistemas de gestión estatal, y no en los fines del Estado.

---

<sup>1</sup> En efecto, la Constitución Política, en sus artículos 1 y 2, define a Colombia como un Estado Social de Derecho unitario y descentralizado dentro de un marco democrático, pluralista, y participativo, dirigido, entre otros fines, a servir a la comunidad, promover la prosperidad, asegurar la convivencia pacífica y garantizar la prevalencia del interés general.

En este contexto, el Estado colombiano que se plantea en la Visión 2019 se caracterizará por ser:

- *Participativo*: que estimule la participación y que tenga en cuenta las demandas ciudadanas.
- *Gerencial*: que administre lo público con eficiencia y transparencia.
- *Descentralizado*: que tenga en cuenta las necesidades locales en el marco de las tendencias nacionales e internacionales, y la solidaridad regional.

El análisis que se presenta a continuación plantea un escenario de líneas estratégicas para

Colombia, a través del cual se puedan alcanzar estos propósitos. El documento está dividido en cuatro partes principales, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda, *De dónde venimos y dónde estamos*, se hace un diagnóstico general del funcionamiento del Estado colombiano, en el cual se abordan aspectos críticos como su intervención en la economía, sus niveles de transparencia y eficiencia y las posibilidades que ofrece para la participación ciudadana. Con base en esto, la tercera parte plantea la Visión del Estado para 2019 y sus principios rectores. Finalmente, la cuarta sección plantea las metas por alcanzar, así como las estrategias y acciones necesarias para su logro.

# DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS

## INTERVENCIÓN ECONÓMICA: PLANEACIÓN, PROMOCIÓN, REGULACIÓN Y CONTROL

Uno de los papeles fundamentales del Estado en materia de política pública consiste en su capacidad de decidir sobre el alcance y la forma de su intervención en la economía.

En Colombia, esa intervención empezó a realizarse de manera creciente a partir de la década de los treinta del siglo pasado, como consecuencia de dos factores principales: por una parte, de las circunstancias económicas internas precarias –derivadas de la gran crisis mundial– y, por otra, de la creciente influencia de diversas tendencias económicas internacionales, como el keynesianismo, la revolución soviética y el posicionamiento en el poder en Francia del Frente Popular.

Hoy en día, las condiciones económicas son muy diferentes a las que justificaron la existencia de un Estado altamente intervencionista. En ese orden de ideas, resulta imperativo reflexionar sobre la dimensión del Estado en la economía, particularmente en lo que se refiere a la provisión directa de bienes y servicios. En efecto, la necesidad de un Estado que ejerza una injerencia directa en la economía –a través de la

inversión en empresas proveedoras de bienes y servicios–, justificada en su momento por la falta de disponibilidad de recursos de ahorro privado, ha dejado ya de existir. Esto se puede corroborar al observar la gran capacidad de generación de ahorro interno que existe en la actualidad; basta señalar que los fondos de pensiones acumulan en la actualidad 29,3 billones de pesos, es decir, el 10,53% del PIB proyectado a 2005<sup>2</sup>. Complementariamente, el acceso a recursos de ahorro internacional es amplio y suficiente, siempre y cuando existan condiciones atractivas para el flujo de inversiones externas hacia el país.

Sin embargo, el Estado actual continúa siendo decididamente interventor en los aspectos más variados del desarrollo económico y social de las naciones modernas, sólo que asume su papel desde una perspectiva diferente: la del denominado *Estado regulador*. Éste, en lugar de prestar servicios directamente, permite su privatización y liberalización a cambio de poder intervenir en la planeación, promoción, regulación y control de la economía, a través de autoridades especializadas. En otras palabras,

<sup>2</sup> Fuente PIB: Supuestos macroeconómicos DNP.

el Estado cambia su injerencia directa y global sobre la economía y la sociedad, por una presencia indirecta y, sobre todo, sectorial. Así, la nueva dinámica del proceso de desarrollo económico, ha planteado la necesidad de enmarcar las actividades social y económicamente sensibles a través de una *intervención alternativa* de carácter especializado.

Institucionalmente, esta tendencia ha supuesto una reorganización de los Estados democráticos contemporáneos. En la actualidad, junto a las tres ramas tradicionales del poder público, se estructuran *organismos paralelos* que también integran la administración pública, pero cuya misión exige una cierta independencia del poder central, justificada en su alto nivel de especialización. En la mayoría de los casos, se trata de organismos técnicos especializados en áreas de difícil intervención y donde están presentes grandes intereses económicos o sociales, como sucede en los sectores financiero, bursátil, audiovisual, de las telecomunicaciones y de las libertades fundamentales, entre otros.

Figuras relativamente nuevas en el universo del derecho administrativo como las IRA<sup>3</sup> norteamericanas, las QUANGO<sup>4</sup> británicas, las AAI<sup>5</sup> francesas y ciertas superintendencias y Organismos Autónomos e Independientes (OAI) colombianos, nacen a partir de la necesidad de atender de manera más especializada a ciertos sectores sensibles socialmente. Dicha sensibilidad proviene del hecho de tocar muy de cerca ciertas libertades o derechos fundamentales como la libertad económica, la salud, la propiedad privada, la seguridad o por estar en el centro de intereses en potencial conflicto como los

de empresas titulares de monopolios naturales que proveen servicios públicos esenciales para la sociedad.

Si bien es cierto que la intervención estatal sigue siendo necesaria para establecer reglas universalmente aplicables y mantener el equilibrio entre los intereses de diferentes sectores, también lo es que tal injerencia a menudo conlleva amenazas para el libre desarrollo de la sociedad. La instauración de *autoridades independientes*, que a pesar de actuar por cuenta y en nombre del Estado, sean ajenas a la jerarquía institucional, es un mecanismo que permite superar esta tensión, al poner en marcha un tipo de regulación especializada, por fuera del alcance de lo puramente político o de lo estrictamente particular.

La presencia de estas nuevas autoridades técnicas en el mundo moderno, da cuenta de la importancia de la especialización institucional. Sus atribuciones –que van desde el establecimiento de reglas hasta la capacidad sancionatoria de las infracciones contra ellas–, proveen un nuevo escenario en el cual la vida individual y colectiva se ve afectada de nuevas y variadas maneras.

## **La intervención económica del Estado en Colombia**

### *El “Estado planeador y promotor”*

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la evolución de la planeación en el país se puede dividir en tres etapas claves. En la primera, comprendida entre 1950 y 1960, expertos extranjeros lideraron la elaboración de los planes de desarrollo. En la segunda, que va desde 1961 hasta 1970, se institucionalizó la planeación como una actividad esencial del sector público, y eran sus funcionarios los encargados de elaborar

<sup>3</sup> Independent Regulatory Agencies.

<sup>4</sup> Quasi Autonomous Non Governmental Organisations.

<sup>5</sup> Autorités Administratives Indépendentes.

los diagnósticos y las estrategias de los planes. En la tercera etapa, iniciada en 1971 y hasta la fecha, se institucionalizó la planeación de mediano plazo (4 años), circunscrita al período presidencial, materializada en la figura del Plan Nacional de Desarrollo<sup>6</sup>.

En este modelo, la planeación es de naturaleza transversal o multisectorial y, en consecuencia, está centralizada en una entidad, el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>7</sup>, el cual es responsable de garantizar la coherencia en la formulación de las políticas, así como de su correspondiente evaluación. El DNP centraliza el macroproceso estatal de planeación; interactúa, coordina y apoya a todas las entidades del Estado, en especial a los ministerios, en el desarrollo de programas y proyectos orientados al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, se caracteriza por tener un perfil eminentemente técnico, que le permite prestar apoyo especializado a diferentes instancias como ministerios, departamentos administrativos, entes territoriales y demás entidades. Tiene además, la responsabilidad de asignar y evaluar el presupuesto de inversión que junto con el presupuesto de funcionamiento elaborado por el Ministerio de Hacienda, conforman el Presupuesto General de la Nación.

Aunque existen formalmente otras autoridades nacionales de planeación<sup>8</sup>, en la práctica el DNP es la instancia gubernamental encargada de la planeación nacional, y en esa medida, interviene

en todas las etapas del proceso: formulación, ejecución, y evaluación. El diseño de este modelo contribuye a hacerlo confiable porque se orienta a:

- Garantizar la coherencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades en la inversión, de modo que se proteja la perspectiva de largo plazo en los procesos de ajuste fiscal.
- Asegurar la coordinación entre el Sistema General de Participaciones (SGP) y la inversión regional.
- Aplicar criterios técnicos para decidir la orientación de la inversión.
- Garantizar que los procesos de seguimiento y evaluación sean independientes del administrador y del ejecutor del presupuesto.

Existe complementariedad entre el macroproceso de planeación y la función misional de los ministerios para definir la política. De ahí que una adecuada planeación implique políticas públicas claras y articuladas con la realidad nacional. No obstante, la situación administrativa refleja la existencia de un amplio margen de trabajo para la especialización de los ministerios en el ejercicio de esta función misional, puesto que actualmente cuentan con competencias que los dispersan. Por ejemplo, actualmente hay ministerios encargados de realizar inspección, vigilancia y control –el Ministerio de Comunicaciones, respecto de los operadores postales y de servicios

<sup>6</sup> López, Luis F. *Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia*. Segunda edición. Bogotá Editorial Universidad Externado de Colombia, p. 151. Para el autor, merece especial mención la reforma administrativa de 1968 del gobierno Lleras Restrepo, puesto que marcó un hito en materia de la función de planeación, ya que racionalizó y generalizó los procesos de planeación estatal.

<sup>7</sup> Conforme a lo establecido en la Ley 152 de 1994, o Estatuto Orgánico de Planeación, el Departamento Nacional de

Planeación (DNP) es la autoridad nacional de planeación por excelencia.

<sup>8</sup> Otras autoridades nacionales de planeación son el Presidente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y los demás ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional. Son instancias nacionales de planeación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.º de la Ley 152 de 1994, el Congreso y el Consejo Nacional de Planeación.

de valor agregado y el Ministerio de la Protección Social con funciones de inspección, vigilancia y control respecto de las normas sustantivas y procedimentales en materia de trabajo, empleo y seguridad social— y ministerios con funciones de ejecución —el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, respecto de la ejecución directa de recursos para la promoción de la actividad empresarial—.

La formulación de política en el nivel nacional comprende la faceta promotora del Estado, mediante la cual se induce en los particulares comportamientos que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general. Históricamente, las actividades que los Estados han promocionado se ubican en los sectores de la educación, la vivienda, la cultura, la salud, la conservación del ambiente y la creación de empresa. En el caso de Colombia, la promoción también se ha extendido al campo de las exportaciones no tradicionales, y sobre cultivos considerados estratégicos para la economía nacional en el marco de la lucha contra el narcotráfico.

En la práctica, la promoción toma la forma de prestaciones financieras o de ventajas de carácter jurídico. En el primer caso, ésta puede darse a través de: (a) instrumentos fiscales y tributarios —exenciones o desgravaciones—, (b) instrumentos crediticios, como líneas de crédito privilegiadas —préstamos educativos o para pequeñas y medianas empresas— y (c) subvenciones, tanto directas como indirectas. En el segundo caso, la promoción puede darse mediante excepciones puntuales y/o temporales en el cumplimiento de una ley o una regla de carácter prohibitivo<sup>9</sup>.

Si se tiene en cuenta que una de las tareas

esenciales del Estado Social de Derecho es garantizar la prevalencia del interés general, es necesario, entonces, mantener y especializar la función de intervención económica a través de la de promoción. No obstante, el reto esencial de esta última, radica en la adecuada selección de las actividades a apoyar, pues éstas deben cumplir con el doble requisito de gozar de una amplia aceptación; es decir, ser de real interés general, y de asegurar el principio de igualdad. Una vez definidas tales actividades, se requiere diseñar y desarrollar instrumentos eficientes de focalización con suficiente cobertura como para lograr un verdadero impacto. En este contexto, la evaluación se constituye en una herramienta de política pública fundamental, tanto para la selección de las actividades que se quiere promover como para la focalización.

### *El “Estado regulador”*

La regulación es en la actualidad el instrumento por excelencia de la intervención del Estado en la economía. De ahí que existan proyectos de investigación sobre gobernabilidad como el adelantado por el Banco Mundial, que incorporan dentro de sus variables la calidad regulatoria como una de las seis dimensiones de análisis. Según la definición del Banco Mundial, la calidad de la regulación se mide a través de la incidencia de las políticas que van en contravía de la lógica de mercado, como el control de precios o una inadecuada supervisión de actividades económicas sensibles; también por la percepción de excesivas cargas regulatorias en áreas como el comercio exterior y el desarrollo de los negocios.

La evolución de este indicador para Colombia en el periodo 1996-2004, ha sido negativa: mientras que en 1996 Colombia se encontraba en el percentil 70, es decir que el 70% de los 209 países y territorios conformantes la muestra del

<sup>9</sup> Ariño (2003). Principios de Derecho Público Económico Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica. Lección XX. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia.

estudio tenían una calidad regulatoria inferior a la presentada por el país, para 2004 Colombia se ubicaba en el percentil 48. Este retroceso relativo se puede explicar, en parte, por la baja capacidad de predicción de los cambios en la regulación, como es el caso de las reglas de tributación. Adicionalmente, los precedentes constitucionales, sin desconocer su contribución en materia de garantía de derechos y lucha contra la inequidad, han tenido un importante efecto sobre la consistencia y la predictibilidad de la ley y la regulación en diversos mercados como el laboral, el de aseguramiento en salud o el de financiamiento de vivienda.

Otro factor que explica el comportamiento del indicador de calidad regulatoria es la calidad de las organizaciones administrativas; el diseño de las que intervienen en la economía y que comprende aspectos tales como la independencia y autonomía frente a los intereses económicos y políticos, es un elemento fundamental para que la regulación sea eficaz en el cumplimiento de su función de corregir las fallas del mercado.

En el sistema administrativo colombiano, la norma general es la separación entre la autoridad regulatoria y aquella que ejerce el control<sup>10</sup>. No obstante, excepcionalmente, ocurre que el organismo de control tiene igualmente a su cargo funciones de reglamentación, como sucede con los ministerios de Comunicaciones, Transporte y Minas y de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV).

En efecto, en nuestro sistema la regulación se lleva a cabo mediante el ejercicio de la función legislativa, expidiendo normas con fuerza de ley o a través del ejercicio de la función administrativa, con la expedición de actos administrativos de carácter general. En el primer caso, los encargados de ejercer dicha labor son el Congreso, como legislador primario, o el Gobierno, como legislador extraordinario. En el segundo caso, los encargados son las autoridades administrativas con facultades reglamentarias, a saber, el Gobierno, las asambleas departamentales, los consejos distritales y municipales, el Consejo Nacional Electoral, el Consejo Superior de la Judicatura y el Contador General de la Nación.

El arreglo organizacional para la intervención estatal en sectores económicos que requieren independencia entre la política y las decisiones de regulación, como condición para minimizar las distorsiones económicas, es heterogéneo y conlleva a asimetrías en la calidad de la regulación. De acuerdo con el grado de autonomía frente al poder central, tales organizaciones se clasifican en:

- a) Organismos autónomos, como el Banco de la República, la CNTV y la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- b) Organismos semiautónomos, como la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> En Francia, Estados Unidos y el Reino Unido se habla de autoridades *reguladoras* en sentido amplio, porque la misión de intervención a ellas asignada es integral como organismo asesor de los poderes públicos, como ente que establece las reglas aplicables a la actividad sometida a su vigilancia y como autoridad de control preventivo y represivo de los comportamientos que vulneren la estabilidad de su área específica.

<sup>11</sup> Las comisiones de regulación de servicios públicos se incorporan en la estructura institucional colombiana a partir de 1994, como organismos con autonomía técnica y administrativa, encargados de determinar las reglas para el funcionamiento de los mercados en los sectores de agua y saneamiento básico, telecomunicaciones y energía y gas.

- c) Organismos no independientes, como el Consejo Superior de Seguridad Social.
- d) Regulación directa por parte de las organizaciones que formulan la política, como los ministerios de Transporte, Minas y Energía y de Comunicaciones.

En determinados casos, el arreglo organizacional vigente no corresponde con las necesidades del sector económico en el cual se interviene, situación que se explica por la ausencia de un marco conceptual claro para formular y aplicar la solución idónea. También se explica porque los sectores económicos evolucionan con mayor rapidez que las organizaciones públicas que los intervienen; es decir, la dinámica sectorial supera la dinámica institucional, lo cual genera una brecha entre la realidad económica y la realidad administrativa.

Por otra parte, los modelos requieren una revisión propia. Por ejemplo, en los organismos semiautónomos se han identificado problemas estructurales que deben ser superados, entre ellos:

- La dispersión de criterios y la falta de coherencia para reglamentar temas transversales como el costo del capital, la defensa de la libre competencia, los indicadores de gestión, y los criterios para la toma de posesión, entre otros.
- Los costos de transacción adicionales a los de la regulación, sobre empresas multiservicios.
- La heterogeneidad en el número y perfil de los expertos para cada una de las comisiones.
- La baja remuneración de los expertos comisionados en términos comparativos, con relación a los agentes regulados.
- La inflexibilidad presupuestal.

Para el caso de los organismos semiautónomos del sector de servicios públicos, la falta de consenso en torno a la concepción institucional del Estado, aunada al traslape del ciclo político y el nombramiento de los expertos comisionados, ha sido fuente de conflicto entre el poder central y las comisiones de regulación. Como consecuencia, existe un debate constante sobre la conveniencia de su existencia y el alcance de sus poderes; no obstante, toma cada vez más fuerza la tesis de fortalecer el modelo de autoridades de regulación independientes, como vehículo para incentivar la inversión en los sectores regulados, promover la competencia y definir tarifas de eficiencia.

### *El “Estado controlador”*

El denominado *Estado controlador*, es aquel encargado de verificar el cumplimiento de las regulaciones. La función de control –vigilancia, inspección y sanción– en la rama ejecutiva del nivel nacional, corresponde normalmente a los respectivos ministerios, a algunas unidades administrativas especiales, como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Aeronáutica Civil, a algunos establecimientos públicos como Coldeportes y a todas las superintendencias.

Por su parte, las superintendencias se caracterizan por ser organismos de vigilancia y control que operan en ámbitos diversos y con características jurídicas distintas; fueron creadas a medida que las necesidades así lo exigieron, pero sin ninguna coherencia operativa de conjunto. Por lo demás, la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se limitó a legalizar la heterogeneidad de dichos organismos. El resultado es un escenario desordenado, en el cual algunas

Superintendencias cuentan con personería jurídica<sup>12</sup>, otras no<sup>13</sup>, y el resto tienen categoría de unidad administrativa especial<sup>14</sup>, todo lo cual supone una gran disparidad de competencias.

Las superintendencias cuentan con funciones atribuidas directamente por la ley (desconcentración interna o central)<sup>15</sup> o delegadas por el Presidente de la República previa autorización legal (delegación de funciones). El punto de partida para la reflexión sobre esta institucionalidad es la unidad de misión de dichos organismos: el control<sup>16</sup>.

Aunque dichas entidades tienen competencias sobre la totalidad del territorio nacional, todas se encuentran centralizadas en la capital del país y sólo tres tienen presencia regional: Superservicios, Supersociedades y Supernotariado –esta última, a través de las oficinas de registro de instrumentos públicos–. Además de la función de supervisión, todas tienen a su cargo funciones de policía judicial y algunas de ellas tienen funciones jurisdiccionales (Superfinanciera, Superindustria y Supersociedades).

Como en el caso del esquema regulatorio, el modelo de control colombiano no está totalmente consolidado, y requiere modificaciones de tipo conceptual, institucional, jurídico y funcional.

A continuación se presentan las principales dificultades en el marco institucional del control:

- Origen casuístico de las instituciones, sin una línea conceptual conductora.
- Desnaturalización de las funciones de inspección, vigilancia y control, que cohabitan con otras de orden administrativo, como la de llevar registros o la de ejercer competencias jurisdiccionales, las cuales dispersan a las entidades de su verdadera misión.
- Exceso de supervisión subjetiva, es decir, la que está concentrada en los sujetos y no en la actividad que éstos realizan, como en el caso de la vigilancia sobre las sociedades mercantiles.
- Supervisión sobre actividades poco sensibles a la actividad económica o social, pero que implica altos costos de transacción para los vigilados como es el caso de la vigilancia sobre las organizaciones de la economía solidaria pertenecientes al sector real.
- Control concurrente entre las diferentes superintendencias, como cuando se presenta la constitución de las cooperativas en sectores

<sup>12</sup> Superintendencia Financiera (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), Superintendencia de Sociedades (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (DNP), la Superintendencia Nacional de Salud (Ministerio de la Protección Social) y la Superintendencia de Economía Solidaria (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). La norma que establece la naturaleza jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en 1982 y la situación no se ha normalizado (Expediente 963, Sentencia 06 de 1982).

<sup>13</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Ministerio de Defensa Nacional) y la Superintendencia de Puertos y Transporte (Ministerio de Transporte).

<sup>14</sup> Superintendencia de Notariado y Registro (Ministerio del Interior y de Justicia). Entre las entidades que no cuentan con la naturaleza de Superintendencia, pero que tienen a su cargo funciones de inspección, vigilancia y control, se encuentran Aeronáutica Civil, ICA e Invima.

<sup>15</sup> Corte Constitucional C-397, 7 de diciembre de 1995; Corte Constitucional C-496, 15 de septiembre de 1998; y CE, sección 4.ª, 24 de noviembre de 1995, Expediente 7088, p.29. Magistrado Ponente J. E. Correa.

<sup>16</sup> Lleras de la Fuente, Carlos y otros (1992). Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia, 2.ª edición. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, p. 363.

para los cuales existe una superintendencia especializada, o en el caso de integraciones empresariales.

- Excesiva centralización.
- Heterogeneidad en los niveles de capacidad y eficiencia para entender y atender problemas similares, como en el caso de las medidas antimonopolios para la Superindustria, la Superfinanciera y la Supervigilancia.

### *El “Estado Empresario”*

La intervención económica del Estado a través de la provisión de bienes y servicios mediante empresas de capital público en el país, respondió a la política empresarial emprendida a mediados del siglo pasado que, al igual que en otros países de la región, se fundamentó en un modelo de desarrollo proteccionista.

Concretamente, fue a partir de 1938 cuando se inició el proceso de estatización de las empresas de servicios públicos. Posteriormente, y debido a la escasez en el suministro de materias primas básicas generada por el estallido de la segunda guerra mundial, se creó en 1942 el Instituto de Fomento Industrial (IFI) con el fin de que el Estado participara en calidad de catalizador en la creación de industrias básicas como empresas cementeras, siderúrgicas, mineras o llanteras. Por otro lado, también en 1942 se creó el Fondo Nacional del Café, con cuyos recursos se constituyeron, a su vez, entidades como la Flota Mercante Grancolombiana, el Banco Cafetero y todas las demás empresas que en su momento conformaron el denominado *Grupo Cafetero*. A principios de los años cincuenta se conformó Ecopetrol, como consecuencia de la revisión a la concesión de Mares operada por la Tropical Oil Company.

Posteriormente, en el marco de la reforma administrativa de 1968, se profundizó el papel intervencionista directo del Estado con la creación de entidades cuya función misional era la prestación directa de bienes o servicios, como el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) o el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), entre otros.

Este modelo de desarrollo hacia adentro ha sido reevaluado fundamentalmente a partir de la década de los noventa, cuando se dio un viraje hacia un modelo más enfocado al exterior. Este hecho, sumado a los efectos del proceso de globalización sobre la redefinición de las competencias estatales, y a la necesidad de ordenamiento de las finanzas públicas que ha restringido la disponibilidad de recursos, ha resultado en una reducción de la actividad empresarial del Estado. A la consolidación de esta tendencia contribuyeron las contradicciones existentes entre el ámbito de lo empresarial y de lo público. El primero, se desenvuelve en un escenario de libertad, tiene como base la propiedad privada y como móvil fundamental el beneficio propio, mientras que el segundo se enmarca dentro del sistema político, y en esa medida los intereses subyacentes son de este tipo, y no los lucrativos<sup>17</sup>.

Esta situación es una causa importante para que el desempeño de la mayoría de las empresas públicas se caracterice por ser deficitario y poco competitivo. El cuadro 1 indica, a partir de una muestra representativa, la situación de las pérdidas operativas y netas durante el periodo comprendido entre 2001 y 2004.

<sup>17</sup> Para ampliar esta discusión remitirse a Ariño (2003). Principios de Derecho Público Económico Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica. Lección 13. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

**Cuadro 1**  
**Pérdidas operativas y netas, 2002 - 2004**

Empresa	Pérdidas netas			Pérdidas operacionales		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
EBSA	-124.291,4	-134.463,2	-100.415,8	-74.291,0	-77.545,6	-33.973,4
ESE Policarpa Salavarrieta	0,0	4.063,4	-4.100,9	0,0	2.816,3	-4.399,4
Urrá S.A.	-346.106,2	-95.943,5	-3.785,9	-24.943,9	-16.895,0	6.283,0
Colerca	-253.284,1	-27.971,9	-26.262,9	-299.451,9	33.333,6	52.889,3
ESE José Prudencio Padilla	0,0	1.241,8	-7.225,8	0,0	550,4	-9.298,6
ESE Francisco de Paula Santander	0,0	1.897,0	-5.952,0	0,0	2.017,5	-2.861,8
ESE Rafael Uribe Uribe	0,0	40.325,5	-7.736,8	0,0	-6.372,3	-31.531,5
Empresa de Energía de Cundinamarca	2.481,1	2.788,3	-2.629,0	1.326,5	-6.581,8	1.014,8
Caprecom	-54.379,2	74.453,3	-13.171,6	-50.458,7	-39.804,0	-10.189,3
APL	-9.643,4	-14.107,5	-15.662,7	-8.054,1	-11.931,2	-10.647,4
Adpostal	-3.812,8	-7.307,7	-18.464,7	-15.341,9	-26.355,4	-30.096,4
Gensa	107,8	-353,5	-58,5	58,1	-766,5	-695,0
Cedelca	-10.620,2	-711,8	-7.262,9	-17.634,1	-7.816,3	-8.167,8
Sanatorio Agua de Dios	-778,6	-43,1	-271,7	-950,6	3,1	-411,7

Fuente: DNP-DIFP

La situación expuesta no es un problema exclusivo del nivel nacional. En el caso de los monopolios de origen legal en el nivel territorial (i.e. licoreras) se observan problemas de gestión empresarial, que han conllevado a que los territorios opten por tercerizar la gestión con agentes privados. Para dar una visión clara sobre la situación actual de la propiedad estatal en empresas públicas con corte a 2004, se elaboró el anexo 1, el cual se presenta al final de este documento.

Las empresas estatales se caracterizan por enfrentar, entre otros, los siguientes problemas:

- Dificultades para adelantar una adecuada gestión empresarial, debido a su vinculación

con objetivos políticos o sociales y a la complejidad del ordenamiento jurídico público.

- Las estrategias de las empresas no tienen continuidad en el largo plazo, debido a que el ciclo y los intereses políticos –entre ellos, la necesidad de mostrar resultados en periodos cortos de tiempo–, llevan a romper procesos de administraciones anteriores o a otorgar concesiones insostenibles –por ejemplo firmar convenciones colectivas excesivamente generosas–.
- Pérdidas operativas y netas, baja rentabilidad, un elevado nivel de endeudamiento, estructuras organizacionales costosas y deterioro patrimonial.

- Empresas ineficientes que se comportan como monopolios en mercados competitivos, o empresas con baja productividad que no se han ajustado a mercados competitivos.
- Fenómeno de “buscadores de rentas”, entendido como la apropiación del beneficio de las empresas por *stake holders* claramente identificados<sup>18</sup>, es decir, grupos de interés como los sindicatos o los políticos.
- Trato diferencial en algunos casos, que se explica por el doble papel del Estado como titular del poder político y regulador del orden económico, a la vez.
- Derecho de propiedad indefinido, que incrementa los costos de agencia.
- Limitada capacidad para atraer talento, debido a la inflexibilidad en los esquemas de contratación, compensación, desarrollo y responsabilidad personal.
- Inestabilidad en las instancias directivas por múltiples cambios en cortos periodos de tiempo.

## ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE

### Eficiencia del gasto

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es la herramienta para la ejecución de la política económica por parte del Estado, ya que involucra aspectos como la provisión de bienes públicos, la distribución del ingreso

<sup>18</sup> Para profundizar sobre este tema ver Ariño (2003). La empresa pública, por su propia vulnerabilidad a las presiones de todo tipo, resulta fácil como campo de actuación para los llamados “buscadores de rentas”. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, p. 467.

y la riqueza, y la estabilidad y el crecimiento económico. Una vez determinada la restricción macroeconómica, el presupuesto hace explícita la función de bienestar y asigna los recursos para optimizarla. Un correcto proceso presupuestal persigue satisfacer las prioridades económicas y sociales con los recursos existentes.

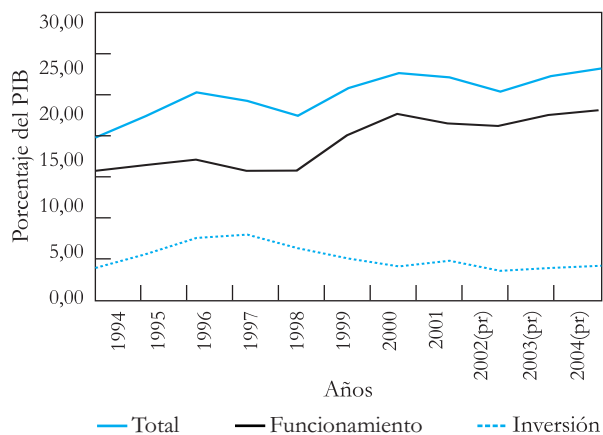
La toma de decisiones presupuestales, como la prolongación, la suspensión, la sustitución o la modificación de políticas o programas, o la de la asignación de recursos para las entidades de los sectores central y descentralizado, requiere un conocimiento profundo del impacto esperado y real del gasto público. Este es aún más relevante en el escenario actual de desbalance fiscal, presente desde mediados de la década de los noventa.

Entre 1994 y 2004, la ejecución del PGN como porcentaje del PIB, ha aumentado, del 17,5% al 23,9%<sup>19</sup>. Una primera aproximación a la composición del gasto público revela que las estructuras administrativas han ido demandando cada vez más recursos, privando de ellos a otros actores sociales que podrían utilizarlos de manera más productiva. En efecto, las cifras sobre el tamaño del gobierno central en el nivel nacional reflejan una tendencia expansiva hasta el año 1998.

El incremento del presupuesto ejecutado total y del de funcionamiento, en particular, se explica, en parte, por las restricciones legales y constitucionales que se imponen sobre el presupuesto, lo cual dificulta respetar las restricciones presupuestales de mediano plazo y genera un comportamiento inercial, en función de la ejecución, más que del logro de resultados sociales (Ver gráfico 1).

<sup>19</sup> Fuente DEE-DNP. Rubro PGN con Transferencias + ISS + FNA + Cajanal. 2002-2004. Preliminares.

**Gráfico 1**  
**Comparación presupuesto ejecutado total, funcionamiento e inversión, 1994 - 2004**



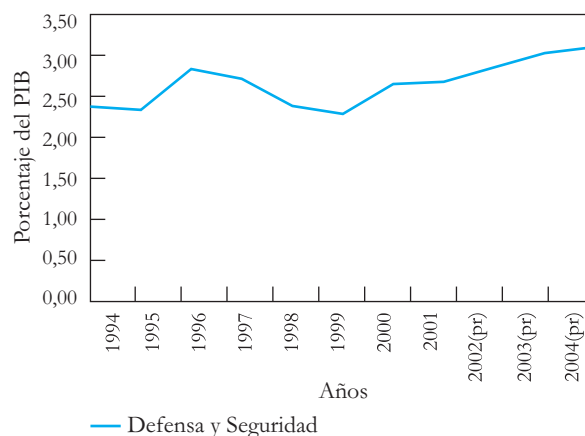
Fuente: DEE-DNP  
(pr) preliminar

Por otra parte, el crecimiento de la ejecución del presupuesto se explica por el comportamiento de los sectores social y de defensa y seguridad, y por un aumento importante del sector descentralizado<sup>20</sup>.

El presupuesto ejecutado en defensa y seguridad pasó del 2,4% al 3,1% del PIB, entre 1994 y 2004, (ver gráfico 2) lo que representa un aumento de aproximadamente el 30% en once años. La importancia de este componente, que representa el 14% del presupuesto de funcionamiento del gobierno central ejecutado, en un contexto en el cual las condiciones de seguridad del país lo requieren, hace necesario evaluar su impacto y

eficiencia<sup>21</sup>. Igualmente importante es contar con elementos para determinar el nivel óptimo del gasto en defensa y seguridad<sup>22</sup>.

**Gráfico 2**  
**Presupuesto ejecutado en defensa y seguridad (% PIB), 1994 - 2004**



Fuente: DEE-DNP  
(pr) preliminar

Por su parte, el presupuesto ejecutado del sector social<sup>23</sup> pasó del 11,2% del PIB en 1994 al 14,8% en 2004, y se mantuvo en niveles históricamente altos (el 63,5% del total del gasto público en promedio) durante el período 1994-2004, aún en condiciones de ajuste estructural, y en medio de la más grave recesión económica de los últimos 70 años (ver gráfico 3).

<sup>20</sup> El análisis se realiza con base en la ejecución efectiva del gasto.

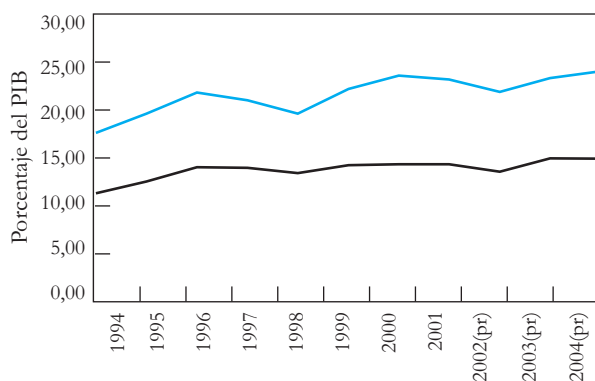
<sup>21</sup> Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1997). El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Tema V.

<sup>22</sup> Para una mayor información sobre el tema, ver Giha Yaneth, Riveros Héctor y Soto Andrés. El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. Revista de la CEPAL 69, diciembre de 1999

<sup>23</sup> Esta definición de gasto social incluye tanto transferencias de la Ley 715 de 2001 (participaciones de destinación específica para educación y salud, y participación de propósito general que incluye recursos para agua potable y saneamiento básico) como recursos de inversión de la Nación (en rubros de educación y salud que no corresponden a Ley 715; seguridad y asistencia social; vivienda, ordenación urbana y rural; otros servicios sociales y de la comunidad).

**Gráfico 3**  
Ejecución gasto público vs. gasto social (% PIB),  
1994 - 2004

Gráfico 3



Fuente: DNP-DEE

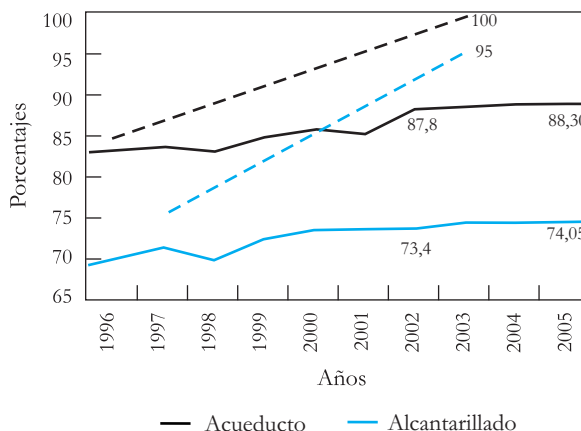
(pr) preliminar

Como parte del gasto social, especial mención merece el régimen de transferencias, a través del cual en el periodo 1994-2004 el país invirtió, en promedio, el 4,6% del PIB. Las transferencias pasaron de representar el 3,4% del PIB en 1994 al 5,7% en 2004.

Por otra parte, desde el punto de vista de la eficiencia en el gasto en infraestructura, educación y salud, se observa la necesidad de abordar el problema atendiendo a las particularidades de cada sector.

En el caso de infraestructura, la información disponible permite concluir que en el sector de servicios públicos, particularmente en agua potable y saneamiento básico, los recursos destinados a mejorar la cobertura en acueducto y alcantarillado habrían permitido alcanzar en 2003 niveles de cobertura del 100 y el 95% respectivamente. Sin embargo, debido a la ineficiencia en el uso de los recursos, a 2005 sólo se han alcanzado niveles de cobertura del 88,3% en acueducto y del 74,1% en alcantarillado (ver gráfico 4).

**Gráfico 4**  
Cobertura de servicios públicos proyectada y efectiva, 1996 - 2005\*



Fuente: DANE; Cálculos DNP-DDUPA.

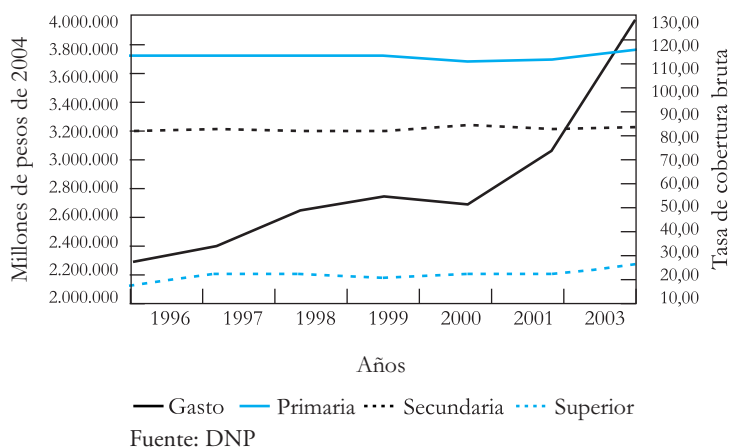
\*Datos nominales de la Encuesta Continua de Hogares.

En el caso específico de la educación se observa que, durante el período 1996-2003, las tasas de cobertura de los diferentes niveles se mantuvieron relativamente constantes, frente a una tendencia creciente del gasto real (ver gráfico 5).

Esta información ha sido utilizada para argumentar la ineficiencia del gasto, y para señalar que las tasas de cobertura no se compadecen con el mayor esfuerzo fiscal; Pero al mismo tiempo, y a partir de la misma información, se puede señalar que mantener las tasas de cobertura implica un importante esfuerzo fiscal. Adicionalmente, se afirma que variaciones pequeñas en el indicador son representativas para los logros del sector y que la medición en discusión no toma en cuenta variables como la calidad.

La aparente contradicción de estas cifras sugiere fallas de información que impiden precisar la eficiencia del gasto. Estas deben ser corregidas con el fin de proveer fundamentos más sólidos y rigurosos para guiar el proceso de toma de decisiones, tanto en la asignación como en la ejecución del gasto.

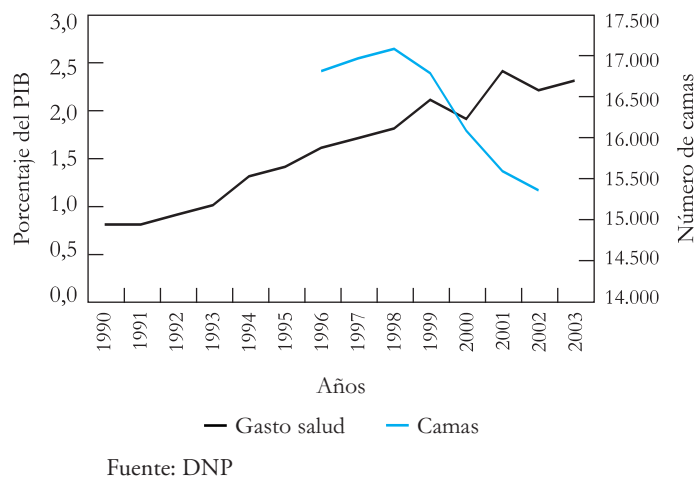
**Gráfico 5**  
**Administración pública: Sector Educación, 1996 - 2003**



Una situación similar se presenta en el sector salud. El gráfico 6 muestra que, para el período 1996-2003, el gasto en salud fue creciente, mientras que el número de camas se redujo. Del análisis podría concluirse que la oferta de servicios de salud pudo disminuir; no obstante, también es posible afirmar que la salud promedio de los ciudadanos ha mejorado y, en consecuencia, se ha requerido de una menor

oferta de camas. Aunque las conclusiones son diametralmente opuestas, según la óptica de análisis, ambas pueden ser eventualmente valederas. Como en el caso de la educación, las debilidades en información del sector salud se convierten en una barrera que impide evaluar realmente la eficiencia del gasto y la calidad de la gestión pública.

**Gráfico 6**  
**Administración pública: Sector Salud, 1990 - 2003**



En conclusión, para atender las necesidades sociales no es suficiente registrar incrementos en el gasto; es igualmente necesario evaluar su eficiencia, de forma que los recursos de la política

social puedan ser orientados a la generación de impactos reales sobre la población objetivo y se atiendan completamente las necesidades, con el menor costo posible.

## Complejidad institucional

La complejidad institucional es, sin duda alguna, un factor que dificulta la ejecución de las políticas públicas, la coordinación interinstitucional y la interacción del ciudadano con la administración. Asimismo, tiene consecuencias sobre el diseño organizacional y las reglas para modificarlo, el tamaño de la administración y de su burocracia, y la cultura inercial e inflexible de lo público. A continuación se aborda el análisis de cada uno de ellos.

### *El diseño organizacional y las reglas para modificarlo*

Las organizaciones de corte burocrático surgieron como solución de gobierno durante el proceso de industrialización y se caracterizan por ser estructuras inflexibles y jerarquizadas. Tales estructuras alcanzaron resultados adecuados en la provisión de los bienes públicos, ya que se concentraban en bienes básicos y en un escenario de menor dinámica de cambio en las relaciones económicas, en comparación con el acelerado proceso de transformación derivado de la globalización<sup>24</sup>.

Este tipo de instituciones se caracterizan por ser estructuras de gran tamaño, altamente complejas en el desempeño de sus funciones de apoyo –planeación, presupuesto, administración de personal, control interno, gestión jurídica– y con múltiples competencias. Lo anterior dispersa el cumplimiento de sus funciones misionales y desemboca en una pobre prestación de servicios básicos únicos. Bajo este modelo, el Estado no se concentra en dirigir,

sino en prestar servicios directamente, muchas veces de manera ineficiente y costosa<sup>25</sup>.

Para superar esta problemática y contar con un Estado Nacional realmente *director*, se ha venido implementando una política de flexibilidad administrativa, que puede dividirse en tres periodos: (a) 1968 a 1991, (b) 1991 a 2002 y (c) a partir de 2002. Con base en este análisis, se concluirá sobre la problemática que enfrenta actualmente la administración.

### Las reformas administrativas desde 1968 hasta 1991

Las Leyes 62 y 65 de 1967 otorgaron facultades extraordinarias al presidente Carlos Lleras Restrepo para modificar la normativa en temas como las relaciones exteriores, la estructura y funcionamiento de la administración pública central y descentralizada, la administración del personal civil y militar, y la reorganización de la administración fiscal. En uso de tales facultades, fueron promulgados los estatutos básicos de la administración nacional y de sus entidades descentralizadas: Decretos Ley 3130 y 1050 de 1968, que reglamentaron la organización y el funcionamiento de la administración pública durante tres décadas. En ellos se contemplaban aspectos como la clasificación de los empleados oficiales, simplificación de mecanismos y procedimientos, carrera administrativa, y sistemas de remuneración y prestaciones sociales, entre otros. Asimismo, se expidió el Decreto Ley 2400 de 1968, mediante el cual se modificaron las reglas de la administración del personal civil.

La reforma administrativa de 1968, derivada de la iniciación del proceso de descentralización,

<sup>24</sup> Para ampliar esta discusión consultar: Osborne, David; Plastrik, Peter. (1998). *La Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona, Editorial Paidós.

<sup>25</sup> En términos de David Osborne, en este modelo el Estado *rema* (brinda servicios y asegura el respeto de la legalidad) y no “timonea” (dirige, establece reglas, promociona acciones públicas y privadas). Osborne y Plastrik, *op. cit.*

y adelantada simultáneamente con la reforma constitucional, tuvo un gran impacto y permanencia<sup>26</sup>, no sólo por su alcance, sino también por su desarrollo conceptual. Para la estructura de la administración pública, la reforma implicó la tipificación de numerosas entidades adscritas, principalmente establecimientos públicos, y vinculadas –empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta<sup>27</sup>–.

Con posterioridad a la reforma administrativa del año 1968 y hasta 1992, no se registran cambios profundos en la estructura de la rama ejecutiva del nivel nacional. Las acciones de reforma se concentraron en el área de las reglas de administración del recurso humano en el servicio público. No obstante, dado que la reforma a la administración pública es un proceso continuo, se implementaron cambios administrativos –lentos pero constantes– en cada uno de los gobiernos que comprenden este periodo. Como resultado, surgieron un conjunto de entes atípicos caracterizados por la imprecisión de su naturaleza jurídica. En consecuencia, la improvisación, la terminología jurídica inadecuada y el caos legislativo, caracterizaron la estructura de la administración pública nacional.

### De la Constitución de 1991 hasta 2002

La modernización de la administración pública no fue un tema ajeno a la Constitución de 1991. Ésta, además de contener y actualizar los temas que hasta el momento habían sido

tradicionales, elevó a rango constitucional materias como los principios por observar en el ejercicio de la función administrativa, la obligatoriedad del control interno, el ejercicio de funciones públicas por parte de los particulares y la reglamentación de la delegación de funciones. (Constitución Política, artículos 209, 210 y 211)

Este fue el origen de la reforma administrativa de 1992, completada en 1998 y adoptada exclusivamente en ejercicio de atribuciones delegadas o autorizadas, en este caso de origen constitucional. En este lapso se introdujo un nuevo reparto de competencias en materia de organización y funcionamiento de la administración que se resume en el anexo 2.

En lo relacionado con las reglas para la modificación del diseño organizacional, debe señalarse que la Constitución de 1991 estableció una serie de atribuciones orientadas a dinamizar la administración pública y a permitir que ésta se adecuara más fácilmente a las necesidades inherentes al ejercicio de la función administrativa y al cumplimiento de los planes y programas de gobierno.

Dentro de este contexto, el Congreso expidió una ley por medio de la cual se precisan sus competencias y las del Gobierno. En ella se explicita que el primero dicta las reglas generales o *parte estática* de la administración (Ley 489 de 1998), mientras que el segundo procede a su desarrollo práctico, es decir, la *parte dinámica*<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> En 203 decretos se adoptaron medidas tanto de carácter general como de reestructuración o creación de entidades descentralizadas.

<sup>27</sup> Además de la tipificación de todas las entidades existentes en ese momento en la rama ejecutiva del nivel nacional, durante la administración de Lleras Restrepo se crearon el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Recursos Naturales No Renovables (INDERENA), el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), el Instituto Colombiano de

Ciencias (Colciencias), el Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura), el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCS), el Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICFES) y el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes). En [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

<sup>28</sup> No sobra recordar que con anterioridad a 1991, las competencias del Congreso en materia de estructura de la administración pública eran exclusivas de su competencia, y delegables en el ejecutivo sólo mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias.

Debido a la carencia de una ley intermedia en el lapso comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1991 y la expedición de la Ley 489 de 1998, el ejecutivo estaba obligado a solicitar facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades públicas del orden nacional, en los sectores para los cuales el legislativo no había dictado aún ninguna disposición. Los sectores para los que el legislativo ya había determinado criterios y reglas a las cuales debe sujetarse el ejecutivo son Ministerio del Interior (Ley 199 de 1995), Ministerio de Transporte (Ley 105 de 1993) y Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (Ley 443 de 1998).

Es así como la Ley 489 de 1998 se presenta como uno de los desarrollos necesarios de la Constitución de 1991, en la medida en que fija los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Presidente de la República puede modificar la estructura de las entidades u organismos que componen la administración. Dicho proceso de reestructuración, debe responder a las políticas que se determinan en la ley nacional del plan de desarrollo económico y social.

Además de responder a las tendencias internacionales y de ser un requisito para la adaptación a la nueva organización de la administración pública nacional, la Ley 489 de 1998 introduce una serie de conceptos, esquemas, terminologías y dinámicas específicas, que representan una ruptura frente al modelo de 1968.

En efecto, si bien temas como la crisis fiscal y la racionalización de los procedimientos fueron comunes a las reformas de 1968 y de 1998, la primera se enfocó hacia el fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado como promotor del desarrollo mientras que la segunda tuvo como hilos conductores la eficiencia del Estado, tanto en el ejercicio de sus funciones

como en la administración de sus recursos. Adicionalmente, mientras que los objetivos centrales en 1968 eran planificar, burocratizar, jerarquizar, racionalizar, y tecnificar, en 1998 lo fueron flexibilizar, desburocratizar, gestionar, contractualizar, democratizar e informatizar.

Especial mención merece dentro de la reforma de 1998 la noción de gerencia pública. En virtud de ésta, la administración pública se empieza a considerar como un *sistema abierto* donde se admite la equivalencia entre los métodos de gestión pública y los de la gestión privada. Esta noción se opone al *sistema cerrado* de la década de los sesenta, cuando los métodos de organización de lo público eran diametralmente diferentes de los del sector privado, en la medida en que el primero respondía a unos principios básicos que consagraban la *especificidad* del derecho público y de la administración.

Finalmente, es importante señalar que durante la década de los noventa y agosto de 2002, el Congreso de la República, la mayoría de los casos por iniciativa gubernamental, ha expedido numerosas normas relacionadas con el diseño institucional y, sobre todo, con reformas estructurales, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

- Leyes 190 de 1995 y 668 de 2001 sobre la preservación de la moralidad en la administración pública y a la erradicación de la corrupción administrativa.
- Leyes 80 de 1993 y 598 de 2000: sobre la contratación de la administración pública.
- Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000: sobre el control fiscal.
- Ley 87 de 1993: sobre el control interno.
- Ley 443 de 1998: sobre el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

- Ley 617 de 2000: sobre el presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal
- Ley 678 de 2001: sobre la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado (Acción de repetición).
- Ley 734 de 2002: sobre el control disciplinario.

### La Reforma de 2002

La reforma administrativa iniciada en 2002 y aún en curso, tiene como origen la Directiva Presidencial 10 de 2002, la Ley 790 del mismo año y el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: *Hacia un Estado Comunitario*, uno de cuyos pilares fundamentales es el Programa de Renovación de la Administración (PRAP)<sup>29</sup>.

Con dicha reforma, se busca desarrollar las herramientas necesarias para que la administración pública colombiana logre ser coherente, de manera progresiva, con la consolidación de un Estado Social de Derecho. Dada la naturaleza de las acciones requeridas, el proceso es de mediano y largo plazo. Más allá de los cambios en la estructura y en los procesos inherentes a su operación, el programa implica un cambio profundo en la cultura de la administración pública del país.

En este sentido, el PRAP tiene como propósito renovar la administración pública en dos dimensiones principales:

- La *vertical* que involucra el rediseño institucional de los sectores de la rama ejecutiva del orden nacional, compuestos por las entidades cabeza de sector (ministerios y departamentos administrativos) y la red

institucional respectiva (entidades adscritas y vinculadas).

- La *transversal* en la cual se hace referencia a los procesos estructurales necesarios para el correcto funcionamiento de la administración pública, comunes a todos los sectores:

- Empleo público
- Gestión de activos
- Gestión jurídica de la Nación
- Sistema presupuestal
- Gestión por resultados
- Gobierno electrónico
- Sistema de contratación pública
- Sistemas de información
- Control interno
- Estrategia antitrámites
- Regulación, supervisión y control
- Racionalización normativa<sup>30</sup>

La unidad conceptual y la coherencia de todas las acciones emprendidas por las autoridades coordinadoras del PRAP y los distintos sectores de la administración está condensada en los lineamientos del Conpes 3248, que han sido desarrollados por diferentes directivas y circulares específicas.

reformas de carácter estructural con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad del ejercicio de la función pública, de optimizar el proceso de decisión de la administración, de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y de racionalizar el gasto público.

<sup>29</sup> Para una discusión sobre el alcance del PRAP, se puede ver el documento Conpes 3248 de 2003.

<sup>30</sup> El PRAP, además de las reformas tradicionales, esto es las relativas a supresiones, fusiones y reestructuraciones de entidades (verticales), ha dado la mayor importancia a las

Adicionalmente, las facultades extraordinarias establecidas en la Ley 790 de 2002, habilitaron al Presidente para:

- Suprimir y fusionar departamentos administrativos.
- Determinar su denominación, número y orden de precedencia.
- Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los ministerios.
- Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos.
- Escindir entidades.
- Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas.
- Crear las entidades u organismos requeridos para desarrollar los objetivos de las entidades suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas.
- Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Esta reforma, según lo dispone la mencionada ley, tiene como propósitos, garantizar –dentro de un marco de sostenibilidad financiera– el cumplimiento

<sup>31</sup> DRI, INPA, INAT, INCORA, INURBE, IFI, Telecom, (13) Telesociadas, INRAVISIÓN, Audiovisuales, Residencias Femeninas, Jorge Eliécer Gaitán, Instituto Luis Carlos Galán, COFINPRO, BANCAFE, CARBOCOL, MINERCOL, CNR, CAPRESUB, Cajanal EPS, FNCV, Ferrovías, Banestado.

<sup>32</sup> Ministerio del Interior - Ministerio de Justicia; Ministerio de Desarrollo - Ministerio de Comercio; Ministerio del Trabajo - Ministerio de Salud; Fiduagraria - Fiduifi; Red de Solidaridad Social - Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, Superintendencia Bancaria - Superintendencia de Valores, Fondo Rotatorio de la Armada - Fondo Rotatorio del Ejército - Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea.

de los fines del Estado en torno a la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución y desarrollados en la Ley 489 de 1998.

Los resultados de las reformas verticales, con corte a marzo de 2006, se pueden sintetizar en el rediseño de 162 entidades en los 19 sectores de la rama ejecutiva del orden nacional, discriminados de la siguiente forma:

- Liquidación de treinta y cinco <sup>31</sup>
- Siete operaciones de fusión con ocho entidades <sup>32</sup>
- Escisión de tres
- Creación de siete <sup>33</sup>
- Tres creaciones por escisión <sup>34</sup>
- Cambio de adscripción de cinco
- Modificación de la planta de personal y la estructura de cincuenta y cinco
- Modificación de planta de personal de cuarenta y cuatro
- Modificación de la estructura de dos
- Descentralización de una

Estas medidas han producido los siguientes resultados <sup>35</sup>:

- Reducción de entidades de 302 a 269.

<sup>33</sup> Incofer, Fonvivienda, Colombia Telecomunicaciones, RTVC, INCO, Granbanco, Servicios Postales Nacionales.

<sup>34</sup> Ecopetrol en Ecopetrol S.A., Agencia Nacional de Hidrocarburos y Sociedad Promotora de Energía – ISS en ISS y E.S.E. – Cajanal en Cajanal EICE y Cajanal S.A. EPS (Creada por la escisión en junio 2003 y liquidada en diciembre 2004).

<sup>35</sup> Cifras tomadas del informe de gestión del PRAP al Presidente con corte a marzo de 2006.

- Supresión de 29.137 cargos públicos (de planta y contratistas) a marzo de 2006<sup>36</sup>.
- Ahorro neto por racionalización de personal a marzo de 2006 por valor de \$182.307 millones.
- El valor presente neto de los efectos fiscales de la reforma administrativa en Telecom, Instituto de Seguros Sociales (ISS) e Inravisión fue de 12,9% del PIB. Esta cifra corresponde a un cálculo actuarial a 50 años de los efectos sobre el pasivo pensional y el déficit operacional neto.
- 19.745 personas las beneficiadas por el retén social<sup>37</sup>.

El análisis de estas experiencias muestra que las reformas modernas a la administración pública deben centrarse en la creación de condiciones favorables para que su gestión se encamine a prestar un servicio óptimo al ciudadano, mediante una prestación de funciones y provisión de servicios más eficiente, y a un uso más racional de los recursos públicos que contribuya a incrementar la inversión social.

Esta tarea supone intervenciones orientadas a modificar, no sólo la organización o reducir los empleos innecesarios o redundantes, sino también a transformar, entre otros aspectos, las prácticas de planeación, programación y evaluación de la inversión, el manejo del servicio civil, los sistemas de información, la participación ciudadana, la transparencia en

la contratación y la relación del ciudadano con la administración.

#### Principal problemática actual

A pesar del entorno jurídico favorable aún subsisten serias limitaciones –derivadas de las normas y su interpretación jurisprudencial y doctrinaria– para la adecuación por parte del ejecutivo de esa *parte dinámica* de la administración. Éstas se reflejan, principalmente, en la dificultad para fusionar o suprimir ministerios, y para cambiar la naturaleza jurídica, la adscripción o la vinculación de las entidades descentralizadas.

Dichas dificultades van en contravía de la evolución natural y permanente de la sociedad. En efecto, no es aceptable que mientras la población demanda cada vez nuevos servicios y los empresarios cambian constantemente sus formas de actuar, las instituciones –tanto las reglas como las entidades– se mantengan inmodificables. El permanente contacto de los grupos sociales con el mundo, dados los grandes adelantos en materia de comunicaciones y la apertura de las economías, estimulan estos inexorables cambios.

Una situación igualmente grave y confusa es la experimentada por los entes territoriales. La Constitución generó un paralelismo normativo en lo referente con la organización territorial y los regímenes departamentales y municipales, ya que dotó tanto a las corporaciones públicas de elección popular como a los jefes de la administración departamental y municipal, de competencias similares a las consagradas para el Congreso y el Presidente de la República. Así las cosas, actualmente las asambleas departamentales y los concejos municipales son competentes para determinar la parte estática de la administración mientras los gobernadores y alcaldes lo son para la dinámica en sus respectivas jurisdicciones.

<sup>36</sup> En agosto de 2002 se contaba con 190.000 servidores (154.000 de planta y 36.000 contratistas)

<sup>37</sup> El retén social es una protección laboral reforzada, mediante la cual no podrán ser retiradas del servicio, en desarrollo del PRAP, las personas que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones madres y padres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física o mental, los servidores que estén a tres (3) años o menos de recibir su pensión de jubilación o de vejez, contados a partir del 27 de diciembre de 2002.

Este fenómeno ha llevado a que los entes territoriales repliquen la organización administrativa del orden nacional, sin tener en cuenta sus diferencias en cuanto a responsabilidades y competencias y, lo que es más grave, sin considerar su tamaño.

En la actualidad, todavía no han sido adoptados por parte del legislador los estatutos básicos municipales y departamentales—similares al propuesto por la Ley 489 de 1998 en el orden nacional—, al tiempo que las asambleas y concejos siguen sin desarrollar las competencias otorgadas constitucionalmente en materia de fusión y supresión, lo que ha impedido avanzar en la flexibilización de sus estructuras y en la racionalización del gasto público.

Por otra parte, sin ignorar los esfuerzos sectoriales, los ministerios y departamentos administrativos deben asumir más sólidamente su liderazgo sectorial, tanto en términos de coordinación y seguimiento como de diseño de políticas. Adicionalmente, muchas de las entidades nacionales descentralizadas por servicios, especialmente los establecimientos públicos, duplican las funciones que han sido asignadas a los entes territoriales. Prueba de ello es que, a junio de 2005, a pesar de la supresión de 234 estructuras administrativas regionales, producto de la intervención en diversas entidades del orden nacional, todavía existen a lo largo del país 1.356.

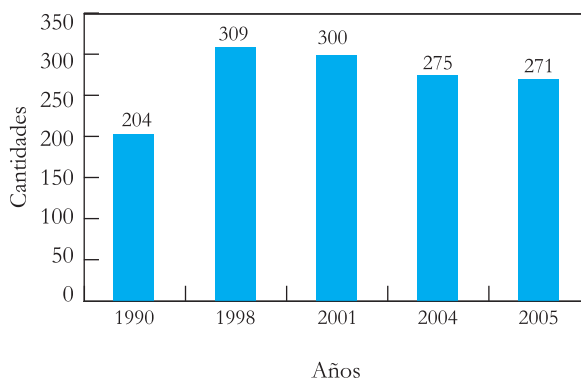
### *Tamaño de la administración y de su burocracia*

Un rápido análisis del período comprendido entre 1990 y 1998 evidencia el alto nivel de proliferación institucional que tuvo lugar, al registrarse un aumento del 51% en el número de entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional durante el período. Si bien a partir

de 2001 se ha logrado reducir el número de entidades, en la actualidad sigue siendo muy superior al existente en 1990. En parte, este crecimiento puede estar justificado en las nuevas responsabilidades derivadas de la Constitución de 1991; sin embargo, también se explica por la creencia de que todo problema y programa especial o coyuntural debe ser atendido mediante la creación de entidades, sin tener en cuenta que su posterior supresión o fusión implica procesos jurídicos, políticos y presupuestales difíciles y onerosos.

Tal y como se muestra en el gráfico 7, el acelerado crecimiento de la estructura de la administración pública en los últimos quince años, sugiere que mientras mayor sea la participación del Estado en el conjunto de la economía, mayor será la necesidad de recursos, y por lo tanto, la presión fiscal.

**Gráfico 7**  
**Proliferación administrativa,**  
**1990 - 2005**



■ Entidades

Fuente: DNP-PRAP

Tradicionalmente, los mecanismos más utilizados para disminuir el grado de complejidad estatal y superar la crisis de las organizaciones burocráticas han sido la reducción del gasto, a través de la racionalización administrativa y el incremento de los ingresos; es decir, la institución

de más tributos. En cuanto al primero, a partir de 1998 los gobiernos se han enfocado en la eliminación de competencias y en el recorte del tamaño de las estructuras, lo que ha conducido a procesos de racionalización, en la mayoría de los casos, de resultados moderados<sup>38</sup>. A su turno, la estrategia tributaria ha sido una solución recurrentemente utilizada como mecanismo transitorio, que ha llevado a la aprobación de reformas impositivas coyunturales.

Sin embargo, casi ninguna de las reformas han planteado alternativas –o si lo han hecho, no han logrado ser implementadas– para efectuar un cambio estructural del modelo, que se preocupe por diseñar una administración pública competitiva y orientada al ciudadano, evaluada por sus resultados, descentralizada y decidida a construir una nueva cultura del servicio público<sup>39</sup>.

### *Cultura inercial e inflexible de lo público*

Tradicionalmente, la gestión de la administración pública se ha caracterizado por ser poco innovadora y por contar con procesos inflexibles, lo que conduce a un modelo de gestión de tipo reactivo de corto plazo, centrado en el litigio, disperso según la demanda, curativo y altamente vulnerable a la corrupción, la captura y a la cooptación.

Aunque la proliferación institucional, la complejidad administrativa y la falta de transparencia abonan el terreno para la corrupción y afectan seriamente la eficacia y eficiencia del Estado, la forma como se conciben y desarrollan los procesos estructurales obligatorios y comunes

a todos los sectores afecta, igualmente, la cultura del servidor público en el cumplimiento de sus funciones.

La administración pública colombiana se ha caracterizado históricamente por tener un sistema de empleo público de estabilidad indefinida, por una gestión poco exigente, y por una complejidad legal inhabilitante. En seguida se hace un análisis más detallado de cada uno de estos aspectos.

### Empleo público

La institución del servicio civil es una pieza capital en el desarrollo económico y social de un país. Al revisar los procesos de construcción histórica de los países desarrollados, es posible ver cómo la articulación de la función pública profesional ha sido uno de los elementos claves del acceso a la modernidad.

Los reiterados intentos por establecer en Colombia un sistema de empleo público profesional no han sido muy exitosos. Desde 1938 se procuró poner en marcha un sistema de *carrera administrativa*, orientado a garantizar la estabilidad de los empleados públicos poniéndolos a salvo de los vaivenes políticos. Las sucesivas reformas legislativas de 1958, 1968, 1992 y 1998 –por mencionar solamente las más relevantes–, han insistido una y otra vez en proclamar la vigencia efectiva del sistema de carrera. Sin embargo, la falla del modelo, más que en la garantía de estabilidad de los empleados públicos, radica en la debilidad del principio de mérito como vector principal de acceso y de ascenso.

El principio de mérito ha sido frecuentemente ajeno al sistema de acceso al empleo público colombiano. Esto ha dado pie al surgimiento de un modelo de función pública descompensado, en el cual sólo se cumple con uno de los requisitos de todo sistema profesional de empleo, el de la

<sup>38</sup> Debe mencionarse que durante la actual Administración, en el marco del PRAP, con el proceso de racionalización del aparato burocrático, se empezó a revertir la tendencia creciente.

<sup>39</sup> Sobre el reconocimiento de la importancia de esta alternativa o tercera vía, se han enfocado las reformas transversales del PRAP, en plena ejecución.

inamovilidad o estabilidad de los empleados públicos, –aunque en casos de “reestructuración del sector público” puede ceder–. Entre tanto, se incumple con el requisito de garantía de ingresos de los mejores y los más capaces, tal vez el más importante para calificar como profesional a un sistema de función pública.

Con la Ley 443 de 1998 se buscó tener en cuenta la experiencia ganada desde la aplicación de la Ley 27 de 1992, así como subsanar sus vacíos e inconsistencias. No obstante, no pudo ser aplicada en su totalidad ya que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-372 de 1999, declaró inexecutable algunos de sus artículos, entre ellos, los relacionados con la realización de los procesos de selección por parte de las entidades, la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el establecimiento de comisiones departamentales y distritales. Esto generó una perversa y permanente situación de *provisionalidad* en la carrera administrativa que, junto con otras disposiciones, ha llevado a la vulnerabilidad y desprotección de los derechos de funcionarios los cuales, pese a tener vocación para ocupar cargos de empleados públicos, no han podido acceder a ellos a través de concursos de carrera administrativa. Un primer paso en la normalización de la situación de provisionalidad y las demás anomalías del sistema ya se ha dado con la promulgación de la ley de Empleo Público, Carrera Administrativa y Gerencia Pública (Ley 909 de 2004).

Por otra parte, un instrumento tan importante dentro de la administración pública como la evaluación de desempeño de los empleados, no ha tenido en el país ningún efecto práctico debido a su ineficiente aplicación. Lo anterior se hace claro, por ejemplo, al ver que en las evaluaciones de 1997, de una muestra de 9.523 empleados calificados, solamente 31 (0,33%) obtuvo una calificación insatisfactoria, causal de remoción del cargo y de la carrera administrativa. Otra prueba de la ineficiencia

del instrumento se encuentra al analizar los resultados de la evaluación efectuada en 2003 de una muestra de 17.136 empleados calificados, sólo 44 (0,26 %) fallaron la prueba, mientras que 11.340 (66,18%) obtuvieron calificaciones sobresalientes, en una evidente contradicción con la percepción que tiene la ciudadanía de la administración pública y sus funcionarios.

Complementariamente, existe una gran dispersión en la estructura de empleos, reflejada en la existencia de cinco niveles jerárquicos, con 120 denominaciones y 140 grados salariales, lo cual dificulta una adecuada y justa asignación de requisitos, funciones y salarios.

Si bien es claro que la racionalización de las plantas de personal ha sido, y seguirá siendo, un tema de gran importancia, los avances normativos alcanzados no serán suficientes mientras no vayan acompañados de medidas prácticas, enfocadas al mejoramiento de las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos por mérito, tal como lo ha dispuesto la misma Carta Política de 1991. Asimismo, es necesario elevar el grado de compromiso de los servidores públicos con las metas institucionales y sectoriales, y también sus niveles de eficiencia, que siguen siendo muy bajos aunque no lo muestren las evaluaciones.

#### Gestión poco exigente

Los requerimientos de un sistema de evaluación son necesarios para medir la eficiencia de la gestión pública (ver sección Eficiencia del gasto). Entre los principales problemas que enfrenta el sistema se destacan los siguientes:

- (a) *La inexistencia de un vínculo entre el sistema de evaluación y los procesos de presupuestación y cambio institucional, sumado a la falta de un esquema de incentivos para que dicho vínculo se haga efectivo.*

- (b) La generación de información inconsistente en tiempos y en contenidos con las necesidades de la gestión.
- (c) Las restricciones del sistema presupuestal, que han dificultado usar como insumo los resultados de las evaluaciones y los seguimientos en la asignación de recursos.
- (d) La insuficiencia de los mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones, lo cual dificulta el control ciudadano.
- (e) La ausencia de una valoración objetiva y sistemática de las diferentes modalidades de intervención a través de políticas públicas, así como de sus impactos.
- (f) El desconocimiento de la causalidad entre las intervenciones y los resultados.
- (k) La evaluación de los programas públicos debe ser una práctica de Estado y no de Gobierno

Por otra parte, no ha sido posible establecer un marco adecuado de rendición de cuentas que incorpore de manera activa el control social de la ciudadanía. Es necesario superar este problema para institucionalizar una cultura de evaluación que promueva una más eficiente y transparente asignación de los recursos en función de resultados y que, por lo tanto, contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

### Complejidad legal inhabilitante

Si bien la regulación colombiana es considerada como un modelo en América Latina, en la práctica son innegables las complejidades existentes para su adecuada aplicación. El ordenamiento normativo de nuestro país, en muchos aspectos, carece de coherencia, no genera certeza sobre la vigencia de las obligaciones y no brinda seguridad jurídica a los asociados sobre el contenido

de la normativa. Hasta el momento no se han adoptado políticas ni se han desarrollado las principales reformas en ella encaminadas a obtener un sistema jurídico más simple que evite la duplicidad de normas generada por la continua expedición de leyes y decretos sin un previo análisis de su coherencia; además, tampoco se han reglamentado en su totalidad ciertos aspectos para evitar vacíos en el momento de aplicar las normas.

En el caso de la gestión pública, puede afirmarse que las organizaciones burocráticas están sobrerreguladas por la necesidad de hacer contrapeso a la concentración de poder en la toma de decisiones y al manejo asimétrico de la información. Tal situación ha dificultado significativamente un ejercicio ágil y eficaz de la función pública, como en la administración de personal, la formulación y ejecución del presupuesto, la contratación pública, los trámites y la defensa jurídica, por sólo citar algunos ejemplos. Puesto que ya se ha hecho mención a los dos primeros temas, a continuación se analizarán los demás.

### **La contratación pública**

En la actualidad, la contratación pública representa alrededor del 11% del PIB<sup>40</sup>. Sin embargo, y a pesar de su evidente importancia, el manejo que se le ha dado desde el Estado ha impedido que se constituya en una herramienta estratégica de fortalecimiento para el desarrollo. Entre los principales factores que explican esta situación se encuentran:

- (a) La inexistencia de una política pública que fije objetivos para la satisfacción de las necesidades de la administración a través de

<sup>40</sup> Dirección de Estudios Económicos del DNP (2003). De acuerdo con los cálculos realizados, la contratación con recursos públicos en relación con el PIB alcanzó en 2000 el 11,5%; en 2001, el 11,9%; y para 2002 se previó que alcanzaría el 11,1%

la contratación pública, pero que, a la vez, tenga en cuenta el impacto que en diversos órdenes puede tener su regulación.

- (b) La desarticulación de la normativa, que se refleja tanto en la proliferación de excepciones al régimen general de contratación como en la de numerosos reglamentos que carecen de criterios unificados.
- (c) La falta de coordinación en aspectos sensibles entre las normas presupuestales y las de contratación.
- (d) La excesiva discrecionalidad de las entidades para diseñar e implementar procesos de selección de proponentes.
- (e) La ausencia de estandarización de los procesos contractuales.
- (f) La carencia de estándares de eficiencia en la contratación.
- (g) La ausencia o extrema debilidad de los sistemas de información pública.
- (h) La existencia de un estatuto de contratación orientado principalmente hacia la adquisición de bienes y servicios.

### Los trámites

Actualmente, las actividades de los empresarios y de los ciudadanos que regula el Estado, —como la creación, el registro y la operación empresarial;

la tributación, la vigilancia y el control; la contratación pública y los registros estadísticos, entre otras— se ven entorpecidas por el exceso de trámites y de requisitos. Esta situación va en contravía de la Constitución Política, la cual establece en varios artículos, la prohibición a las autoridades públicas de establecer y exigir permisos, licencias o requisitos adicionales a los estipulados por la ley<sup>41</sup>.

La falta de racionalidad en los procesos y en los procedimientos internos en las entidades públicas, y el traslape de funciones y trámites, han originado un innecesario e ineficiente flujo de información, lo cual provoca lentitud y opacidad en la prestación de servicios y trámites a ciudadanos y empresarios. En particular, al carecer de una orientación global y estar concebidos con una estructura compleja, los trámites gubernamentales aumentan sensiblemente los costos de transacción, alejan al Estado de los ciudadanos y propician la corrupción.

Es de anotar que, desde hace más de dos décadas, se han venido adelantado importantes esfuerzos en materia de racionalización y simplificación de trámites, con el fin de promover un Estado eficiente y transparente<sup>42</sup>; sin embargo, el amplio desarrollo normativo ha creado condiciones para que los trámites y los procesos converjan en malas prácticas

<sup>41</sup> Como marco legal mínimo en la Constitución Política, el artículo 83 instituye el principio de buena fe en todas las gestiones que adelanten los particulares ante las autoridades públicas; el artículo 84 dispone la prohibición cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados en forma general; el artículo 95 establece como deber de todas las personas cumplir la Constitución y las leyes; el artículo 113 establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines; el artículo 209 determina que la función pública está al servicio de los intereses generales y fundamentada en los principios de moralidad, igualdad, economía, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad.

<sup>42</sup> En 1981 se creó la Comisión para la racionalización de la gestión pública a través del Decreto 1933 de 1981. En 1986 se lanza el programa Colombia Eficiente (Decreto 3435 de 1986). En 1989 se expide el decreto para conformar la Comisión presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano (Decreto 1150 de 1989). En 1993 se crea el Programa de racionalización y simplificación de trámites (Directiva Presidencial 07 de 1993). Durante el año de 1995 se expide la *ley anticorrupción* (Ley 190 de 1995) y el Decreto 2150 de 1995 que pretendían regular trámites particulares para su simplificación. En el año 1998 se establecieron los lineamientos generales para la implementación de la Política de lucha contra la corrupción a través del *Programa presidencial de lucha contra la corrupción*, creado mediante el Decreto 2405 de 1998 y la Directiva Presidencial 009 de 1999.

de gestión pública. Dichas deficiencias han promovido una serie de prácticas corruptas, como la evasión en el pago de tributos por información imperfecta, el pago de sobornos y de dádivas para la realización de trámites, y la falta de transparencia por parte del gobierno, entre otras.

Con la Ley 962 de 2005, se busca dar un marco general en materia institucional para los trámites. Como primera medida, estipula el ente rector en esta materia (el DAFP); también hace explícita la necesidad de implementar plataformas tecnológicas para soportar los trámites y, por último, ofrece lineamientos para la racionalización y la automatización de trámites en cada sector administrativo.

Persisten aún grandes retos en esta materia, dentro de los cuales son centrales los relacionados a continuación:

- (a) Creación de conectividad en las ciudades intermedias.
- (b) Acceso a las facilidades electrónicas para la población no bancarizada.
- (c) Creación de registros en línea.

La línea de base para la racionalización de trámites en el nivel nacional está dada en el cuadro 2, que se presenta a continuación, en el cual se relaciona el número de trámites personales, empresariales, públicos y mixtos que se encontraron en 2003, por frecuencia y usuario.

**Cuadro 2**  
**Trámites sectoriales,** <sup>43</sup>  
**2003**

Tipo de trámite	Número
Personal	821
Empresarial	594
Públicos	629
Mixtos	632
Total	2.676

Fuente: DAFP

## La defensa jurídica

Históricamente, la defensa jurídica se ha adelantado desde una perspectiva reactiva: se contesta a las demandas presentadas a entidades públicas, pero no se trabaja de manera sistemática para erradicar las causas que originan los conflictos. Hasta hace muy poco, no se contaba con una unidad coordinadora que estudiara el fenómeno de manera integral, ya que las funciones relacionadas estaban en manos de cada entidad afectada.

Entre 1995 y 1997, el valor de las condenas contra la Nación fue de \$230 mil millones de pesos. Por su parte, las cifras a 2005 muestran que existen más de 82.000 demandas contra la Nación con pretensiones superiores a \$65 billones. En términos generales, esta situación responde a la ausencia de una política clara en materia preventiva, defensiva, proactiva y de incentivos en el manejo de los orígenes de las demandas y condenas en contra el Estado.

En particular, los principales problemas por resolver son:

- (a) La debilidad institucional en coordinación, liderazgo y responsabilidad para asumir una estrategia jurídica nacional.
- (b) La ausencia de análisis sistemáticos sobre las causas de las demandas y de los fallos en contra.

<sup>43</sup> Los trámites *personales* se refieren a los procedimientos propios de la relación del ciudadano (personas naturales) con el Estado –trámite certificado judicial–; los *empresariales* se refieren a los propios de la relación de las personas jurídicas con el Estado –certificado de venta libre del INVIMA–; los *públicos* se refieren a cadenas de procedimientos del ciudadano o de la empresa con la administración pública –trámite del Registro Único Tributario (RUT), que expide la DIAN–, mientras que la categoría de *mixtos* se refiere a cadenas de procedimientos que vinculan al sector público y al sector privado –trámite integral de creación de empresa en el que participan la DIAN y las Cámaras de Comercio.

- (c) La carencia de sistemas de información en tiempo real que permitan dimensionar el problema y facilitar la toma de decisiones.
- (d) La debilidad de los instrumentos para identificar o disuadir las prácticas corruptas.
- (e) La evidente desventaja, en términos de capacidad y recursos, de quienes defienden los intereses del Estado frente a los defensores de los contratistas.
- (f) El incumplimiento en los pagos de las condenas por trámites presupuestales.

Desde 2003 se ha venido trabajando en el diseño e implementación de una política integral, denominada *Gestión Jurídica Pública*, la cual busca abarcar, desde una perspectiva gerencial, cuatro frentes de actividad jurídica que inciden en la posible causa de daño patrimonial indemnizable a cargo del Estado:

- Administración del personal
- Contratación
- Asesoría jurídica
- Producción normativa

Para tal efecto, se está partiendo de un inventario actualizado de procesos judiciales, elaborado durante 2004 con una metodología de valoración de riesgo contingente. Asimismo, se están teniendo en cuenta estudios etiológicos de responsabilidad estatal en contratación, de administración del personal y de responsabilidad extracontractual, y un primer módulo del sistema de información de gestión jurídica.

### **Desconfianza en la administración y poca transparencia estatal**

De acuerdo con los indicadores de gobernabilidad desarrollados por el Banco Mundial (BM), Colombia sólo ha mejorado, en

relación con 1996, en el campo del control de la corrupción, como se observa en el gráfico 8. No obstante, es importante resaltar que en la medición de 2004 se revirtió la tendencia negativa en cinco de los seis indicadores.

La medida del percentil indica la posición relativa del país con respecto al resto de la muestra de 209 países o territorios; entre más alta sea, la situación es más favorable y significa que un número menor de países se encuentran por encima en ese indicador específico.

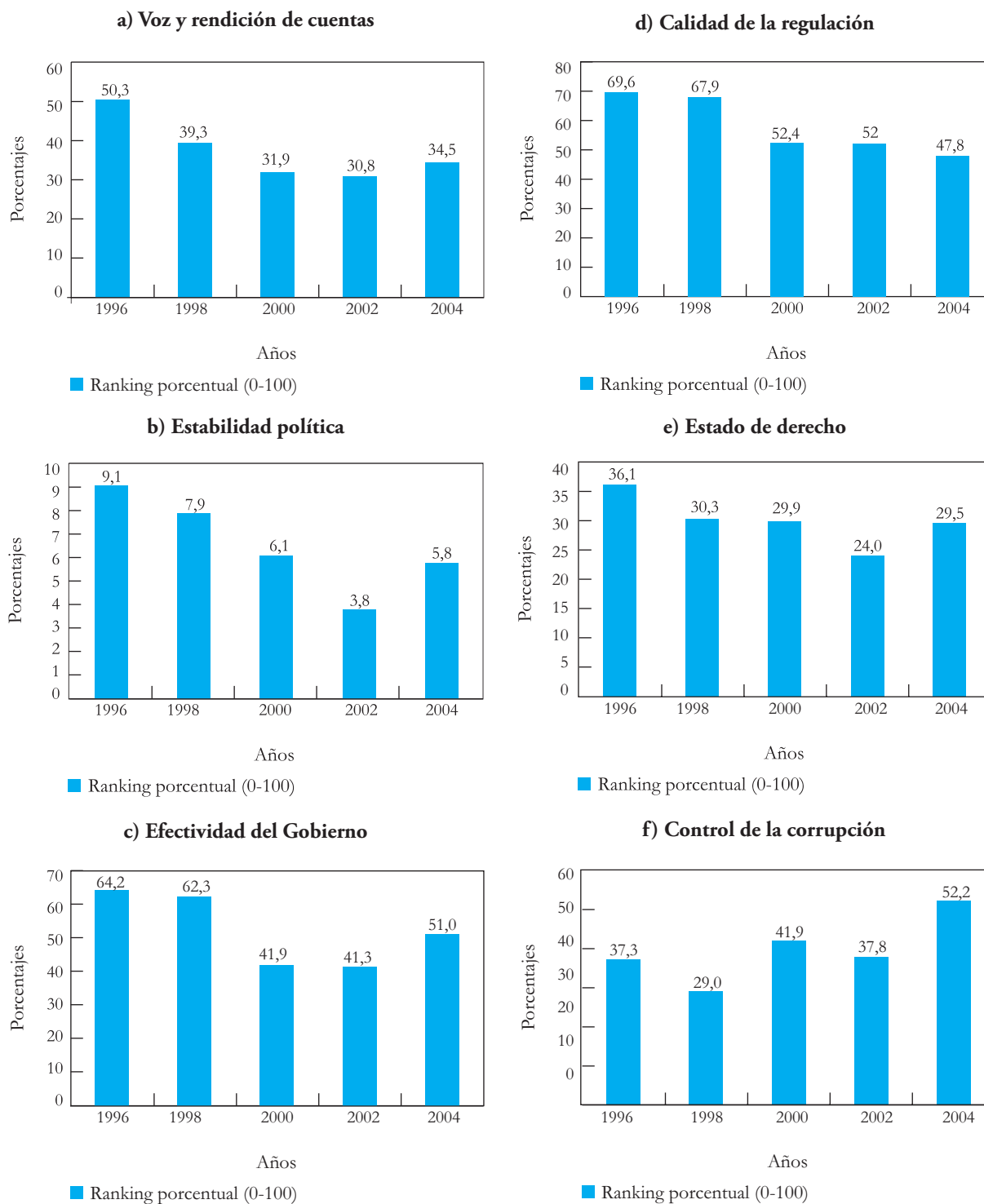
La contratación estatal, otro proceso crítico para medir la transparencia de la administración pública, sigue siendo uno de los problemas más serios, tanto en la percepción como en las estadísticas de los organismos de control, lo cual no es una sorpresa si se tiene en cuenta que la contratación es, por definición, el mecanismo fundamental de ejecución del gasto público<sup>44</sup>.

Según una encuesta de percepción realizada por el BM, el valor promedio del soborno en un contrato público en Colombia equivale al 19% del valor total del mismo<sup>45</sup>. Aunque estos sobrecostos en la contratación pública parecen haber disminuido, según otra encuesta de percepción realizada por Confecámaras

<sup>44</sup> Avances en esta materia desde el punto de vista legislativo, se han dado a través de la expedición de normas como la Ley 819 de 2003 de transparencia fiscal.

<sup>45</sup> Banco Mundial (2002). Corrupción, Desempeño institucional y gobernabilidad desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia. Es pertinente señalar que los resultados presentados están basados en encuestas de percepción, realizadas en Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta, Ibagué, Cartagena y Yopal, para un total de 8.474 entrevistas, divididas así: 3.493 usuarios, seleccionados entre las personas que visitaban las entidades públicas en busca de un servicio, permiso o licencia; 3.472 funcionarios públicos de 166 entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal en sus diversos niveles jerárquicos; y 1.343 empresarios seleccionados al azar con base en registros de empresas existentes. No se enfatizó que las empresas tuvieran vínculos directos con el Estado en materia de negocios.

**Gráfico 8**  
**Evolución de los indicadores de gobernabilidad para Colombia,**  
**1996 - 2004**

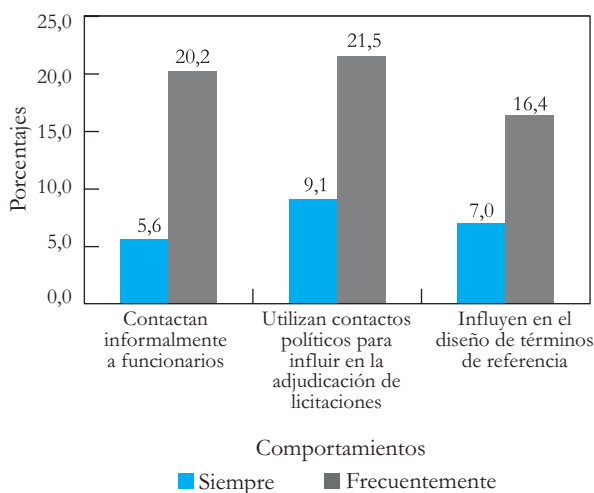


Fuente: Banco Mundial. Kauffman (2005).

(Probidad)<sup>46</sup> en el año 2004, este fenómeno sigue siendo inaceptable.

Las cifras anteriores resultan consistentes con otro dato de la encuesta del BM. De acuerdo con las respuestas de los funcionarios públicos entrevistados, el 49,7% de las licitaciones públicas en el país realizan pagos adicionales para asegurar la adjudicación de contratos. Dicha percepción de los funcionarios es corroborada por los empresarios en la encuesta de Confecámaras, como muestran los datos del gráfico 9, referentes a comportamientos poco éticos con el fin de obtener contratos estatales.

**Gráfico 9**  
**Comportamientos no éticos del empresario proponente**

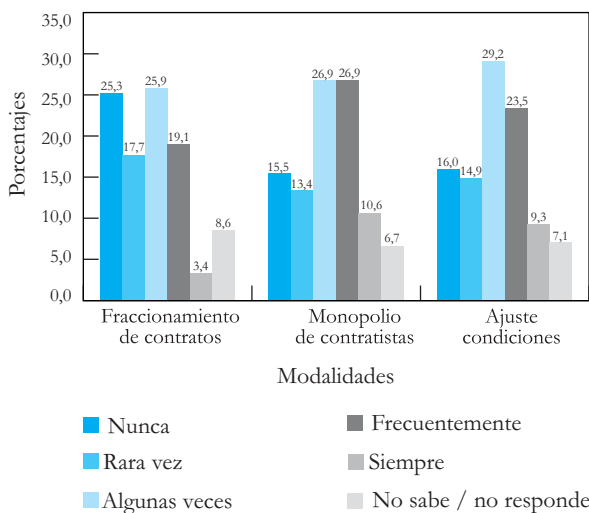


Fuente: Confecámaras - Probidad III (2003)

El gráfico 10 presenta un panorama de las prácticas corruptas más frecuentes en el tema de contratación, según la encuesta Probidad de Confecámaras. Entre éstas, las más frecuentes son

el monopolio de contratistas, el ajuste interesado de los pliegos y el fraccionamiento de contratos.

**Gráfico 10**  
**Modalidades más frecuentes de corrupción en contratación con el Estado**



Fuente: Confecámaras - Probidad III (2003)

Las encuestas del BM y de Confecámaras dan cuenta de la poca transparencia del sistema en los procesos de licitación<sup>47</sup>. Este fenómeno genera selección adversa: competencia injusta y restringida y margina a vastos sectores empresariales competitivos de trabajar con el Estado. Al indagar sobre las razones fundamentales para abstenerse de participar en las licitaciones o concursos públicos, cerca de la mitad de los empresarios encuestados consideraron, en orden de importancia, las siguientes:

1. La competencia injusta
2. La complejidad en el proceso licitatorio
3. El no tener contactos personales dentro de la entidad contratante

<sup>46</sup> Estudio Probidad III. Confecámaras, 2004 el porcentaje del soborno, de acuerdo con lo expresado por los empresarios encuestados, fue del 11,7%.

<sup>47</sup> En la encuesta del BM, el 75% de los empresarios encuestados se abstuvo de participar en licitaciones o concursos públicos.

Todo lo anterior corrobora la existencia de un creciente nivel de desconfianza frente a la capacidad del Estado de establecer reglas claras de participación para entidades y oferentes, lo mismo que para corregir las deficiencias presentes en la mayoría de los procesos de contratación pública.

Resulta evidente que la corrupción está generando altos sobrecostos en los bienes y servicios que contrata el Estado, con lo cual no solamente se afecta la eficiencia del gasto público y la estabilidad macroeconómica, sino también la moral pública y la credibilidad en las instituciones públicas.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A lo largo de su vida republicana, la democracia colombiana ha sido percibida como un régimen limitado, debido en buena parte a su arraigado carácter bipartidista. Las guerras civiles en el siglo XIX, la violencia partidista de mediados del siglo XX y la guerra de guerrillas de los últimos cuarenta años, son síntomas inequívocos de un régimen que, aunque se denomina democrático, aún no logra la inclusión de todos los sectores sociales.

Al mismo tiempo, la presencia de prácticas perniciosas como la compra de votos, el clientelismo, la crisis de la representación, el desprestigio del legislativo y los bloqueos institucionales, corrobora esa percepción. Todo lo anterior, enmarcado en un contexto en donde una clase política monopoliza el acceso a los cargos de poder y, en ocasiones, a los servicios y funciones del Estado.

La Constitución de 1991 intentó corregir los defectos de la democracia representativa, mediante el establecimiento de mecanismos como la tarjeta electoral, la regulación de los partidos políticos y de la oposición, la

carrera administrativa y, para el caso de los congresistas, los regímenes de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés, acompañados de acciones públicas de pérdida de investidura. Además, instituyó la denominada democracia participativa, como alternativa real para que el ciudadano tome parte en las decisiones políticas y públicas que le interesan.

Como una forma de fortalecimiento a la democracia, y de manera paralela y complementaria al esquema de representación, la Constitución dispuso una serie de mecanismos de participación ciudadana<sup>48</sup>, ya reglamentados por la Ley Estatutaria 134 de 1994.

En efecto, la Carta de 1991 buscó la reivindicación de lo público desde la perspectiva de la ciudadanía, reclamando un ciudadano más protagonista de la evolución social, e involucrado en la gestión y control de las funciones del Estado, a través de procesos abiertos de participación, orientados a fomentar una reflexión y deliberación colectivas que permitan el logro del interés general.

Además de los mecanismos de participación dispuestos constitucionalmente, existen muchos otros espacios dedicados para tal fin. Entre las distintas instancias de participación ciudadana es posible distinguir, primero, las propiamente políticas; segundo, las relacionadas con la administración y la gestión pública; tercero, aquellas referidas a los aspectos sociales, económicos y de desarrollo colectivo; y, por último, las correspondientes a los procedimientos relativos a la administración de justicia<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Los mecanismos consagrados en el artículo 103 de la Constitución son: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato.

<sup>49</sup> Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Manual para Participar, 1996.

Sin embargo, pese a que en Colombia existe una gran cantidad de normas para propiciar la participación de los ciudadanos, la articulación entre ellas no es la mejor. De otro lado, no todas las normas hacen énfasis en los mismos aspectos de la participación; en otras palabras, la variedad normativa da cuenta de las diferentes facetas que tiene la participación. Estos problemas son identificados en el panorama que se presenta a continuación.

### **Escenario político y de fortalecimiento democrático**

Un escenario participativo busca superar la concepción del derecho político básico propia de la democracia representativa, consistente en elegir y ser elegido, y agrega procedimientos que permiten establecer una nueva relación entre los ciudadanos y el poder público, en la que ellos participan en los procesos de adopción de decisiones en las distintas etapas del quehacer político. En este contexto político, el ciudadano tiene acceso a una variedad de escenarios; es posible, por ejemplo, ejercer tareas de control sobre los elegidos, a través de la figura de la revocatoria del mandato. De la misma manera, puede proponer y votar proyectos de reforma constitucional, de ley y de actos administrativos, así como participar en las deliberaciones, por medio de la figura del cabildo abierto. Igualmente, puede influir en la adopción de políticas y decisiones administrativas, mediante el plebiscito y las consultas populares. En conclusión, el escenario político de participación busca que tanto los representantes elegidos como los ciudadanos electores intervengan conjuntamente en las decisiones políticas, materializando así el concepto de democracia. Para tal efecto, se dispone de los mecanismos de participación consagrados en el artículo 103 de la Constitución<sup>50</sup>.

### **Escenario administrativo y de gestión pública**

Aunque es cierto que la actividad política tiene su primera manifestación en la elección de los representantes a cargos públicos, y que la participación permite a los ciudadanos su intervención en la adopción de las decisiones, también existen otras formas diferentes a la vía electoral para hacer parte de la dinámica política. Aspectos como la administración de los recursos, la ejecución, la forma y los términos de realización y el control de las políticas públicas, son igualmente decisivos e integrales de la participación ciudadana. El escenario administrativo de la participación comprende la realización y ejecución de las políticas y obras públicas. Son muchas las formas como la ley desarrolla este tipo de participación; a continuación se enuncian parte de ellas:

- Consumidores participación en las decisiones que les conciernen (Constitución Política, artículo 78).
- Política agropecuaria Consejo Nacional Agropecuario (Ley 301 de 1996).
- Servicios públicos domiciliarios: la participación en juntas directivas de empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994, artículo 27); como usuarios de los servicios públicos mediante quejas y reclamos (Decreto 1842 de 1991); comités de reclamos (Decreto 1842 de 1991); comités de desarrollo y control social (Ley 689 de 2001, artículo 10).
- Servicios de salud: organizaciones comunitarias (Ley 100 de 1993, artículo 200);

<sup>50</sup> Para un uso apropiado de los mecanismos de participación, es necesario tener en cuenta los distintos niveles territoriales (municipal, distrital, departamental y nacional) en los que pueden ser utilizados.

comités de participación comunitaria (Ley 100 de 1993, artículo 155); veedurías de las entidades (Ley 100 de 1993, artículo 159); Consejos territoriales de seguridad social en salud (Ley 100 de 1993, artículo 175). Participación y veedurías en salud (Decreto 1757 de 1994).

- Servicios de educación: participación de la comunidad educativa en la dirección del establecimiento (Constitución Política, artículo 68); adopción del proyecto educativo institucional (Ley 115 de 1994, artículo 15); personero de los estudiantes (Ley 115 de 1994, artículo 94).
- Conservación ambiental: facilitar la participación comunitaria en la toma de decisiones de la Corporación autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Ley 161 de 1994, artículo 6-4).
- Organismos de control: participación comunitaria (Ley 136 de 1994, artículo 167).
- Vigilancia contractual: Asociaciones de profesionales (Ley 80 de 1993, artículo 66).
- Veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia (Leyes 134 de 1994, 136 de 1994 y 142 de 1994).
- Asociaciones de usuarios de la salud (Decreto 1416 de 1990).
- Comités de ética hospitalaria (Decreto 1757 de 1994).
- Comités de participación comunitaria en salud (Ley 100 de 1993 y Decretos 1216 de 1989, 1416 de 1990).
- Procedimiento participativo para la planeación y consejos territoriales de planeación (Ley 152 de 1994).

## Escenario orgánico de la administración pública

La diferencia fundamental entre este escenario y el anterior, es que en el actual el ciudadano hace parte integral de la administración, mientras que en el otro es un interlocutor que se encuentra por fuera de ella. En esa medida, en el panorama orgánico, el ciudadano comparte con los funcionarios públicos la visión de la administración e interactúa con ellos en el ejercicio de sus funciones. Las principales disposiciones normativas enmarcadas dentro de esta perspectiva son las siguientes:

- Políticas de desarrollo administrativo para fortalecer la participación ciudadana (Ley 48 de 1998, artículo 17-11).
- Democratización de la administración pública (Ley 489 de 1998, artículo 32)
- Audiencias públicas (Ley 489 de 1998, artículo 33).
- Control social de la administración (Ley 489 de 1998, artículo 34).
- Veedurías ciudadanas (Ley 489 de 1998, artículo 35).
- Organismos consultivos (Ley 489 de 1998, artículo 38, párrafo 2).
- Consejos municipales y departamentales de cultura, y Juntas directivas de las casas de cultura (Ley 397 de 1997).
- Juntas deportivas municipales (Leyes 49 de 1983 y 181 de 1995).
- Consejo municipal de la juventud (Ley 375 de 1997).
- Juntas municipales de educación, los foros educativos municipales, los gobiernos

- escolares y los personeros estudiantiles (Ley 115 de 1994).
- Consejos ambientales municipales y audiencias públicas para el otorgamiento de licencias (Ley 99 de 1993).
- Comités locales de prevención de desastres (Ley 46 de 1988 y el Decreto 919 de 1989).
- Consejos de ordenamiento físico y urbano (Ley 338 de 1997).

### **Escenario social, económico y de desarrollo colectivo**

La Constitución de 1991 buscó extender el ámbito de la democracia participativa a espacios de la vida económica y social, al punto de que algunos sectores la califican como democracia industrial y económica. En efecto, dentro de este escenario existen diferentes espacios sociales que permiten a ciudadanos interesados poder intervenir en las decisiones que los afectan. Es el caso de los estudiantes y los padres de familia en las instituciones educativas, los trabajadores que tienen la capacidad de participar en la gestión de las empresas a las cuales pertenecen, y demás individuos con acceso a distintas formas de propiedad asociativa.

A continuación se menciona parte de las disposiciones normativas que desarrollan esta forma de participación:

- Comercio: Sociedades de economía mixta (Ley 489 de 1998, artículo 97); Cámaras de Comercio (Código de Comercio, artículo 78);
- Construcción: Curadores Urbanos (Ley 388 de 1997 y Ley 810 de 2003, artículo 9);
- Trabajo: sindicatos (Código Sustantivo del Trabajo);
- Consumo: asociaciones de consumidores (Constitución Política, artículo 78);
- Agropecuario: concertación reforma agraria (Ley 160 de 1994, artículo 88); cooperativas campesinas (Ley 160 de 1994, artículo 94); asociación de usuarios, adecuación de tierras (Ley 41 de 1993, artículo 20).
- Cooperativas (Ley 79 de 1988).
- Juntas de Acción Comunal (Ley 19 de 1958).
- Juntas Administradores Locales (Ley 136 de 1994).
- Consejos Municipales de Desarrollo Rural (Leyes 101 de 1993 y 160 de 1994).
- Consejo comunitario de las comunidades negras (Ley 70 de 1993).
- Consejo Consultivo de planificación de territorios indígenas (Ley 152 de 1994).
- Empresas solidarias y comunitarias (Ley 454 de 1998).
- Comisión municipal de policía y participación ciudadana (Ley 62 de 1993).
- Consejo de veeduría comunitaria (decreto 356 de 1994).
- Frentes de seguridad local (Ley 62 de 1993)
- Consejos municipales de paz (Ley 434 de 1998).
- Juntas de vivienda comunitaria (Resolución 2070 de 1987 del Ministerio de Desarrollo).
- Gremios: Participación en Juntas, Comités, Consejos y Comisiones.
- Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

## Escenario de orden jurídico, convivencia y defensa

En este escenario de participación el ciudadano puede demandar la constitucionalidad y legalidad de las normas jurídicas, intervenir en los procesos de conciliación y arbitraje, e impartir justicia como juez de paz. A continuación se mencionan las principales formas de participación en la temática judicial:

- Centros de conciliación, arbitraje y amigable composición, jueces de paz, jurisdicciones indígenas, Defensa Civil, Cruz Roja; policía cívica, servicios de vigilancia y seguridad privada (Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 497 de 1999, 640 de 2001, Decretos 1818 de 1998 y 2651 de 1991).
- Acciones políticas y públicas: inexecutable, nulidad, cumplimiento, pérdida de investidura, tutela y acciones populares (Constitución Política artículos 184, 237, 241, Código Contencioso Administrativo, Leyes 472 de 1998, Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000).

## Estudios y percepción de la participación ciudadana

El Cuadro 3 señala el tipo y número de organismos de participación ciudadana a nivel descentralizado<sup>51</sup>. Como se puede apreciar en el cuadro, las estadísticas del estudio toman como indicador el criterio formal o institucional; esto es, la existencia de órganos o entidades relacionadas con la participación, que permiten cuantificar y proporcionar estos espacios. Si se tiene en cuenta que en el país hay 1.098 municipios, se puede afirmar que los comités de planeación alcanzan una cobertura del 63% en ese nivel y de 100% en el departamental; por su parte, la participación en el sector salud es alta; en el sector cultura existen consejos en casi todos los departamentos y se tiene una cobertura del 33% a nivel municipal; finalmente, en materia de desarrollo rural, la participación municipal alcanza el 93%.

**Cuadro 3**  
**Tipo y número de organismos de participación**

Organismos de participación	Número
Consejos territoriales de planeación	Municipales 698 Departamentales 32
Comités de participación comunitaria en salud	455
Asociaciones de usuarios en salud	419
Comités de veeduría sobre el régimen subsidiado	1.395
Consejos territoriales de seguridad social	13
Consejos departamentales de cultura	Distritales 28 2
Consejos municipales de cultura	370
Consejos municipales de desarrollo rural	1.033

Fuente: DNP-DDT

<sup>51</sup> Estadísticas tomadas del estudio del DNP-DDT Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década, tomo II, pp. 288 y 289.

Adicionalmente, un estudio de la Universidad de Pittsburg permite evidenciar la concepción de los colombianos sobre los objetivos y las diferentes formas de participar en la vida pública del país (Cuadros 4 y 5). Más del 40% de los encuestados relaciona la participación ciudadana con temas de respeto a los derechos<sup>52</sup>.

**Cuadro 4**  
**Funciones de la participación**

¿Cuáles son las funciones de la participación?	Porcentaje válido
Exigir derechos	45,4
Adquirir conciencia ciudadana	23,7
Apoyar la gestión pública	15,2
Darse a conocer	7,6
Beneficiarse de proyectos	5,3
Aportar económicamente al funcionamiento estatal	2,5

Fuente: Seligson (2001)

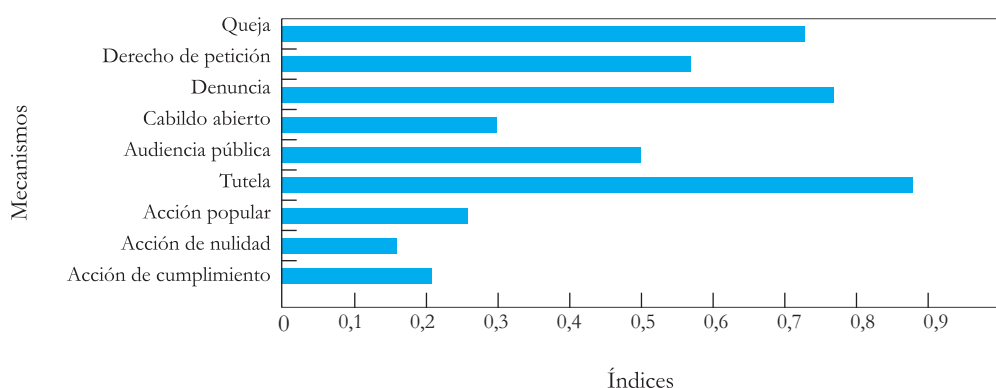
**Cuadro 5**  
**Formas de participación**

¿Cuál es la forma de participación más adecuada?	Porcentaje válido
Organizaciones comunitarias	39,9
Elecciones	25,7
Proyectos	16,2
Vigilancia de proyectos	13,0
Organizaciones políticas, movimientos, partidos etc.	5,1

Fuente: Seligson (2001)

Sobre el conocimiento de los mecanismos de control existentes, la encuesta encontró que la tutela es la herramienta más conocida y la que se percibe como más efectiva (ver gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Conocimiento ciudadano de los mecanismos de control**



Fuente: Seligson (2001)

A la hora de hacer uso efectivo de ellos, sin embargo, las proporciones son muy inferiores. A la pregunta *¿Ha tomado alguna acción judicial durante los últimos 12 meses para defender sus derechos?*, la encuesta realizada por el Proyecto de Opinión Pública determinó que el 92,2% de los encuestados respondieron de forma negativa. Asimismo, sólo el 2,1% de los encuestados

manifestó haber participado alguna vez en una veeduría ciudadana. Igualmente, no existen indicadores de calidad y la aceptación de la participación por parte de la ciudadanía.

<sup>52</sup> Las cifras que se presentan en esta sección son resultado de la revisión efectuada por la Dirección de Justicia y Seguridad del DNP.

# VISIÓN Y PRINCIPIOS

## FUNDAMENTALES

En 2019 el Estado colombiano, en el nivel nacional, estará especializado en el ejercicio de funciones soberanas, tales como justicia, seguridad, relaciones exteriores, intervención económica y manejo social del riesgo<sup>53</sup>. Esto implica la consolidación de la política de descentralización, la eficiencia y transparencia institucionales, el fortalecimiento de los vínculos entre los sectores público y privado, y la participación efectiva de los ciudadanos.

Los principios que orientarán la visión del modelo son:

- Especialización del Estado nacional en sus funciones soberanas.
- Consolidación del Estado planeador, promotor, regulador y controlador.
- Afianzamiento del Estado al servicio del ciudadano, como uno de tipo gerencial, participativo y descentralizado.
- Focalización estratégica del Estado empresario, en aquellos casos en que sea la mejor alternativa o sea indispensable, siempre que la sostenibilidad de su intervención esté asegurada.
- Flexibilidad, tanto en la estructura administrativa como en el recurso humano.
- Profesionalización de la administración pública.
- Participación activa del sector privado en la ejecución de políticas y en el ejercicio de funciones administrativas.

<sup>53</sup> El manejo social de riesgo entendido como la creación y gestión de un sistema colectivo de seguridad orientado a distribuir el costo de las pérdidas por eventos no controlables individualmente, entre el mayor número de personas y durante todo el ciclo vital. Esto exige, entre otros aspectos, objetivar el riesgo, es decir, identificarlo y medirlo para cada grupo social; crear sistemas formales a través de mercado;

y desarrollar, por parte del Estado, sistemas de alerta, prevención, atención y superación del riesgo. En este sentido, el aseguramiento, la solidaridad y la equidad son los tres elementos claves de dichos sistemas de protección colectiva. Para una ampliación del tema, ver DNP, PNUD, ICBF y Misión Social. (2002). Familias colombianas estrategias frente al riesgo, Bogotá.



# METAS Y ACCIONES REQUERIDAS

## **INTERVENCIÓN ECONÓMICA: PLANEACIÓN, PROMOCIÓN, REGULACIÓN Y CONTROL**

Las metas propuestas en este aparte se enmarcan en el modelo conceptual de intervención del Estado en la economía, construido sobre el supuesto de la presencia de fallas del mercado y de él mismo. Se parte de reconocer que la intervención estatal sólo puede llevarse a cabo cuando esté plenamente justificada, ya que implica una restricción de la libertad económica.

En 2019, el nivel ejecutivo nacional se habrá consolidado en la tarea de definir las políticas generales del país, de conservar el orden público, de dirigir la política exterior y de manejo social del riesgo. Los entes territoriales, por su parte, se encargarán de ejecutar las políticas públicas y de coordinarlas en los territorios de su jurisdicción, adaptándolas a las realidades y necesidades específicas de cada departamento y municipio. El sector privado también participará en la ejecución de las políticas, a través de mecanismos de contratación pública, como la concesión. En casos excepcionales, como el de macroproyectos que trasciendan el ámbito de competencia de los entes territoriales y que requieren importantes

esfuerzos financieros, el Gobierno nacional tendrá la capacidad de ejecutar recursos por medio de mecanismos de participación con agentes privados, o en asociación con entidades locales.

Para que todo esto sea posible, es necesario avanzar en la formulación de normativa relativa al ordenamiento territorial y a la organización y funcionamiento de la administración pública. Igualmente, se requiere de un mayor y mejor uso de convenios interadministrativos entre los distintos niveles de gobierno, y el desarrollo de políticas y programas que incentiven la participación del sector privado, mediante la reducción de costos de transacción y promoción de la inversión.

La función estatal de planeación, directamente relacionada con lo enunciado anteriormente, será ejercida por los ministerios y departamentos administrativos correspondientes, a través de la definición de políticas y la asignación de recursos. Para tal efecto, se propone una reforma de la Ley 489 de 1998 y de los artículos 150 y 189 de la Constitución Política, orientada a establecer una administración pública flexible y capaz de adaptarse más eficientemente a las condiciones de la dinámica nacional.

De manera complementaria, la función estatal de promoción deberá orientarse hacia la

eficiencia, para lo cual será necesario cumplir, al menos, con tres requisitos básicos: el primero, que la actividad promovida sea aceptada por la sociedad en su conjunto como de interés general, pues de lo contrario, se incurrirá en innecesarias distorsiones de la economía –sin impacto positivo–, a costa de los fondos públicos. El segundo, que la promoción no implique la imposición de obligaciones a la sociedad en su conjunto o utilice instrumentos coercitivos, ni que se equipare a la creación de servicios públicos a cargo del Estado. Deberá ser absolutamente claro que los instrumentos de promoción son estímulos enfocados a inducir comportamientos en aquellos particulares con capacidad de desarrollar actividades de interés general, y sólo cuando deciden libremente aceptar dicho estímulo, es que contraen ciertas obligaciones como contrapartida. Finalmente, el tercer requisito subraya la importancia de delimitar claramente el favorecimiento o beneficio del particular o grupo de particulares, de tal manera que no se viole el principio constitucional de igualdad frente a la ley.

Una intervención económica eficiente implica: primero, la priorización y escogencia de aquellos sectores y actividades que necesitan más apoyo, y segundo, un uso adecuado de los instrumentos disponibles legalmente.

Cuando el mercado asigna recursos eficientemente se requiere, entonces, de instituciones apropiadas que protejan los derechos de propiedad y garanticen el cumplimiento de los contratos. Para tal efecto, el Estado define los regímenes de protección a la propiedad; las normas para la creación de empresas, las reglas antimonopolio y de protección al consumidor; las reglas tributarias, las instancias y los procedimientos para la protección de los contratos, así como las disposiciones de bancarrota. Estos elementos son objeto de medición por el indicador de calidad

regulatoria del proyecto de gobernabilidad del Banco Mundial referido en el diagnóstico.

Sin embargo, en algunos sectores el mercado no asigna eficientemente los recursos, debido a fallas como la existencia de monopolios naturales, las asimetrías de información, los bienes públicos, las externalidades o las fallas de equidad. En estos sectores el papel del Estado como regulador y controlador se justifica para defender el interés general. En consecuencia, entre las razones para la intervención estatal que busca maximizar el bienestar de la sociedad se encuentran:

- Incorporar señales de eficiencia económica cuando existan monopolios naturales.
- Eliminar los obstáculos que impidan la competencia.
- Contrarrestar los efectos de externalidades negativas e incentivar las positivas.
- Contrarrestar los efectos negativos de las asimetrías de información.
- Asegurar la provisión de servicios públicos hasta donde técnica y económicamente sea factible.
- Estimular la inversión de los particulares en las actividades que puedan ser desarrolladas por el sector privado.
- Minimizar los riesgos de pasivos contingentes o asegurar su provisión.
- Reducir los costos de transacción.

Es importante anotar que, antes de imponer restricciones a la iniciativa de los particulares mediante la intervención, se debe garantizar que:

- La intervención sea el único medio para proteger un interés público específico que la justifique y que se haga estrictamente en la medida necesaria para contrarrestar el riesgo.

- El costo de la intervención sea menor al costo de no hacerla.
- Los riesgos por evitar o mitigar sean razonablemente predecibles.
- Exista un balance adecuado entre la sanción, la cuantía de los daños causados a la sociedad por el incumplimiento de la norma regulatoria y los instrumentos disponibles para hacerla efectiva.
- Se permita flexibilidad para realizar revisiones periódicas, procurando en lo posible, estabilidad en las reglas del juego.

Dentro de este contexto, es fundamental que para 2019 se haya avanzado significativamente en la corrección de fallas en la intervención económica del Estado, en especial en lo concerniente a la sobrerregulación, la propiedad pública de bienes privados y los elevados costos de transacción. Para tal efecto, será necesario corregir distorsiones del sistema tributario (como la existencia de altas tasas impositivas sobre la renta, la prolongación indefinida de impuestos transitorios y la existencia de diversas exenciones); racionalizar la intervención del Estado en la economía (esto es, la desregulación en sectores como el de transporte) y rediseñar las entidades públicas encargadas de administrar bienes privados (como la Dirección Nacional de Estupefacientes).

Las metas planteadas a continuación se enfocan en el diseño institucional y esbozan como retos principales:

- (a) El diseño de las entidades reguladoras.
- (b) El diseño de las entidades controladoras.
- (c) La redefinición de la función de Estado empresario.

### **Meta 1: Consolidar la institucionalidad de regulación**

La evolución de un *Estado policía* a un *Estado providencia*, y de ahí a uno *regulador-controlador*,

no significa, en lo absoluto, el abandono de su función de intervención. Por el contrario, supone el enriquecimiento de sus facultades y el perfeccionamiento de las modalidades para su aplicación. En realidad, el paso de un modelo a otro no es excluyente sino progresivo, en donde cada uno conserva, al menos parcialmente, parte del anterior. La intervención económica, tal como es entendida en la actualidad, no es más que una adaptación del papel del Estado moderno.

En este orden de ideas, lo que plantea esta meta es la consolidación de un modelo de intervención económica *alternativa* a través de la operación de agencias especializadas. Para 2019 se pretende que Colombia cuente al menos con un sistema en el cual las funciones de regulación y control se encuentren institucionalmente especializadas. En una etapa posterior, se espera poder avanzar hacia la unificación de funciones siguiendo la experiencia internacional en la materia.

El cumplimiento de esta meta implica trabajar en diferentes frentes, algunos de los cuales son:

- Diseñar organizaciones autónomas e independientes con las siguientes características:
  - Que se encuentren por fuera del ejecutivo.
  - Que sean colegiadas, con participación minoritaria del gobierno y sin que éste tenga poder de veto.
  - Que los miembros trabajen por períodos de tiempo fijo y traslapado.
  - Que rediseñen sus sistemas de inhabilidades e incompatibilidades.
  - Que cuenten con autonomía administrativa e independencia presupuestal.
- Definir los reglamentos expedidos por las comisiones de regulación como actos que establecen las reglas de participación en los mercados y de intervención exclusiva en un sector específico.

- Fortalecer, como contrapeso a la mayor autonomía de las comisiones, las instancias de rendición de cuentas, diseñando, para tal efecto, mecanismos de control político ante el Congreso, de control jurisdiccional de carácter administrativo, y perfeccionando las alternativas para la participación ciudadana.
- Implementar el modelo institucional en aquellos sectores en los cuales se requiera de instancias especializadas de regulación, ya sea por su relevancia económica o social, o por su dinámica propia.

**Tabla 1**

**Meta 1. Consolidar una institucionalidad para la regulación**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Consolidar una institucionalidad de la regulación.	Ejecución en el orden nacional; ministerios con multiplicidad de funciones: definen política, regulan, autorizan y, en algunos casos, controlan.	Desarrollo del Documento Conpes 3238.  Administración pública flexible.  Los ministerios se encuentran dedicados a las funciones de definición de política, promoción y a la ejecución del presupuesto.	El sector privado ejecuta y compite.  Los entes territoriales ejecutan y coordinan.
	Fallas del Estado: sobrerregulación; bienes privados objetos de propiedad pública; nacionalización; elevados costos de transacción.  Sectores sensibles con fallas de mercado.  Ausencia de un esquema consolidado de regulación.	Rediseño institucional de las entidades públicas que se encargan de administrar bienes privados (Dirección Nacional de Estupefacientes).	Modelos institucionales de regulación independiente, consolidados para los sectores: de transporte, protección social, financiero y de propiedad intelectual.
	Limitada autonomía reglamentaria de los organismos regulatorios independientes.		Los reglamentos que expiden estos organismos son el mecanismo que define las reglas de participación en los mercados y de intervención del Estado en la economía en un sector específico.
	Mecanismos de revisión y de rendición de cuentas insuficientes o inapropiados.	Nuevas instancias de control de gestión de las instituciones autónomas independientes:  - <i>Jurisdicción administrativa</i> especializada  - <i>Político</i> frente al Congreso  - <i>Social</i> mediante la participación ciudadana	

## Meta 2: Consolidar la institucionalidad de control

Para que las competencias de control sean correctamente ejercidas, y con el fin de permitir una mejor integración administrativa de los organismos mediante los cuales el Estado cumple con estas tareas, son necesarios tanto un rediseño institucional como un régimen jurídico coherente, en donde las atribuciones de los organismos de control estén definidas con precisión y claridad. Igualmente, y dado que la misión original de las superintendencias es la de controlar íntegramente un sector determinado o una temática específica, es importante otorgarles amplios y suficientes poderes que aseguren la eficacia de su intervención. La racionalización de las funciones administrativas de las superintendencias, por su parte, implica:

- (a) Establecer el interés público que justifica el ejercicio de supervisión.
- (b) Establecer las funciones acordes con ese interés público, garantizando su permanencia.
- (c) Verificar que tales funciones sean subsumibles o sujetas a coordinación con las de otras entidades administrativas (no sólo las de las superintendencias).

Para el cumplimiento de esta meta, se requiere el desarrollo de las siguientes submetas:

- **Adoptar un régimen jurídico propio y común.** Dado que la facultad preventiva y represiva de la administración pública no se abandona como resultado de la evolución hacia un modelo de Estado regulador-controlador; esta propuesta consiste en dotar a las superintendencias de un cuerpo normativo que les proporcione las herramientas legales necesarias para desarrollar, de manera uniforme y coherente, sus funciones de inspección, vigilancia y control. Así, se consolida

la especificidad tanto de la prevención como de la represión administrativa y se diferencia ésta de la represión penal y de la disciplinaria.

- **Consolidar un nuevo sistema de carrera administrativa,** caracterizado por cuadros funcionales de supervisores e inspectores y por mecanismos de evaluación periódica de competencias en plena operación.
- **Descentralizar los procesos de control,** a través de la delegación en las autoridades territoriales de las competencias de control que, por su naturaleza, deban ser ejercidas por ellas.
- **Regionalizar las superintendencias** mediante convenios con alcaldías, veedurías, personerías, cámaras de comercio y universidades, entre otros.
- **Consolidar un sistema de información articulado centro-regiones** para compartir información prioritaria entre las instancias de control del nivel nacional y las del nivel territorial.
- **Fortalecer modelos de autocontrol vía participación ciudadana,** a través de la simplificación y difusión de los procesos de participación ciudadana, elevando el nivel de educación de los ciudadanos.
- **Fortalecer la coordinación institucional para diferenciar y alinear las funciones de intervención del Estado en la economía.** Dado que la regulación y la supervisión forman parte del marco institucional y se comunican mutuamente, las deficiencias de la primera no pueden ser subsanadas a través de la segunda. Materias tales como el derecho de competencia y la protección del consumidor, por ejemplo, cuya observancia debe ser vigilada por los diversos supervisores estatales, ilustran acerca de la conveniencia de dicha armonización.

**Tabla 2**  
**Meta 2. Consolidar la institucionalidad de control**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Consolidar una institucionalidad del control.	Modelo institucional de control híbrido: diferentes niveles de autonomía; duplicación de funciones.	Ley con la cual se adopte un régimen jurídico propio y común para las superintendencias.	
	Ausencia de línea conceptual unificadora y conductora en el control.	Modelo institucional de control optimizado (reformas a las superintendencias para adaptarlas al modelo estatal previsto).	
	Exceso de centralización y limitado empoderamiento del ciudadano en labores de control.	Regionalización y apoyo a las superintendencias.  Sistema de información articulado centro-regiones.  Función de inspección, vigilancia y control articulada en el país. Ley por medio de la cual se: - Coordine la gestión institucional tanto en el nivel nacional como en el territorial. - Precise la delegación de competencias en las personerías y demás entes de control territoriales. - Cree una función general de monitoreo por parte de las superintendencias en el nivel nacional.	Modelos de autocontrol a través de la participación ciudadana en funcionamiento.
	Los entes de regulación y control, actúan separados.		Integración del modelo institucional de regulación y control.

### **Meta 3: Focalizar la intervención económica del Estado a través de empresas con capital público**

En el año 2019, la provisión directa de bienes y servicios por parte del Estado colombiano deberá estar plenamente focalizada. Esto significa que, en el marco de las posibilidades nacionales y regionales, se debe distinguir entre la financiación de bienes y servicios a su cargo y la provisión material de éstos.

A partir de dicha premisa, las entidades nacionales y regionales deberán utilizar su capacidad de contratación como factor de apalancamiento para un suministro eficiente<sup>54</sup>. Igualmente, el Estado debe estimular la iniciativa privada como

<sup>54</sup> Para que el Estado, como agente económico de contratación, tenga una capacidad de dirección y racionalización de la inversión privada, se requiere avanzar sustancialmente en materia de información y transparencia, temas que serán abordados en la sección de *Estado eficiente y transparente*.

elemento de construcción de tejido empresarial en las regiones, sobre todo en aquellas en donde la generación de empleo depende en buena medida de las entidades estatales<sup>55</sup>.

Por otra parte, para focalizar la figura de la empresa pública en la actividad económica, resulta importante tomar como línea de acción los criterios que se presentan a continuación<sup>56</sup>. Posteriormente, y de acuerdo con ellos, se deberá hacer una clasificación de las empresas con participación de capital público y plantear estrategias para retirar la participación, en los casos en los cuales así se defina.

- Cuando las empresas estatales y las del sector privado concurren en el mercado, se debería democratizar y focalizar la presencia estatal en la provisión directa de bienes o servicios.
- Cuando la organización industrial idónea para la provisión del bien o servicio es de naturaleza monopólica, el Estado debería concentrarse en su función reguladora y controladora, para permitir que los particulares se encarguen de la gestión empresarial.
- En los casos de instalaciones y equipos de dominio público –aeropuertos e infraestructura para suministro de agua–, se podrían constituir esquemas empresariales mixtos, en los cuales el Estado, bien sea en el nivel nacional o el territorial, aporta el activo, mientras el particular aporta la gestión.
- En los casos de infraestructura y sistemas de gran complejidad técnica cuya gestión independiente es esencial para lograr el acceso no discriminatorio de los agentes, y en los que además

**Tabla 3**  
**Meta 3. Focalizar la intervención económica del Estado a través de empresas con capital público**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Focalizar la intervención económica del Estado a través de empresas con capital público.	Modelo estatal híbrido: Estado definidor de políticas, regulador, controlador y, al mismo tiempo, proveedor directo de bienes y servicios.	Se ha concluido el proceso de focalización del capital público en los casos en los cuales se compite con empresas privadas.  El Estado participa en las áreas definidas como estratégicas o que prestan servicios esenciales. Su participación garantiza un manejo neutral en la operación.	Se han configurado esquemas empresariales mixtos en los casos de instalaciones y equipos de dominio público.  El Estado participa como inversionista en empresas de investigación básica aplicada de alto riesgo.

<sup>55</sup> De esa manera se crearía un tejido de pequeña y mediana empresa en las diferentes regiones del país que generaría, en forma relativamente rápida, una democratización en la estructura de la propiedad empresarial y reemplazaría al Estado de su posición de gran dispensador de empleo en las poblaciones medianas y pequeñas de Colombia.

<sup>56</sup> Tomados de Ariño, Gaspar (2003). Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica. Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, pp.469-474.

se presentan dificultades para el control de las reglas, se justificaría una participación mínima pero significativa del Estado, como garantía de la defensa del interés público general.

- En los casos de proyectos de innovación tecnológica –investigación básica aplicada– caracterizados por la presencia de riesgos elevados que desestimulan la iniciativa privada, sería justificable la constitución de empresas públicas o mixtas.

## ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE

Las metas previstas en este aparte tienen como condición necesaria el rediseño del modelo burocrático de gestión pública. Tal transformación institucional está orientada al logro de los siguientes objetivos:

- Promover la competencia entre los proveedores de servicios.
- Capacitar y facultar a los ciudadanos para el control.
- Implementar la medición por resultados y no por gastos.
- Profundizar el proceso de desregulación.
- Descentralizar la autoridad por medio de la gestión participativa.

El modelo postburocrático, se caracteriza por contar con organizaciones innovadoras y flexibles que toman en cuenta los siguientes aspectos:

- **El gobierno de la información:** caracterizado por el uso de las tecnologías de la información como herramienta de gerencia pública, y por la existencia de usuarios exigentes<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Este tema se aborda en detalle en el documento estratégico *Avanzar hacia una Sociedad Informada*, que hace parte de esta serie.

- **La innovación administrativa:** los gerentes públicos deben contar con la suficiente autonomía, independencia y libertad para adoptar el diseño organizacional que les permita y facilite el cumplimiento de los planes de desarrollo económico y social; en otras palabras, se trata de poder contar con un sistema flexible de administración pública.
- **La competencia:** entre los proveedores de servicios para incentivar un portafolio con mayores opciones y de mejor calidad para el ciudadano.
- **Los servicios hechos a la medida:** promover la correspondencia entre la provisión pública de servicios y las necesidades de la comunidad.
- **La gestión por resultados:** en donde el funcionamiento de la administración pública está fundamentado en resultados continuamente evaluados, para lo cual será necesario contar con información pertinente y en tiempo real.
- **La flexibilidad laboral en función de los resultados:** implica sujetar la permanencia y los ascensos en el sistema de carrera administrativa, a la evaluación permanente de los servidores públicos, la cual debe tener como punto de referencia los resultados institucionales esperados.
- **El mejoramiento continuo:** que se traduce en procesos de revisión permanente de la eficiencia de la estructura administrativa, a partir de los cuales sea posible efectuar los ajustes institucionales necesarios.

Para diseñar organizaciones con las características descritas, es necesario implementar procesos de rediseño institucional orientados por los siguientes principios:

- El Estado dirige, establece reglas y promueve las acciones públicas y privadas.
- El Estado se preocupa por la simplicidad legal, de tal manera que se facilite el ejercicio de la función pública, liberando de reglas innecesarias a los funcionarios, mediante reformas a los sistemas de presupuesto, de compras, de trámites, de selección de personal, etc.
- Administraciones competitivas en la prestación de los servicios al ciudadano.
- Administraciones cuyo funcionamiento esté orientado al ciudadano, entendido como beneficiario de servicios. Esto incluye aspectos como la responsabilidad del funcionario frente al público; el adecuado trámite a las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR); la elección del consumidor; la competencia y la calidad.
- Administraciones decididamente descentralizadas.

#### **Meta 4: Incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración<sup>58</sup>**

La Reforma del Estado no se genera solamente con cambios normativos o formales. Es igualmente importante generar estrategias tendientes a modificar las percepciones ciudadanas sobre la administración pública, referidas a su ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, altos niveles de corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los recursos públicos, en tanto éstas generan bajos niveles de credibilidad,

ingobernabilidad y desconfianza. Para cambiar esta situación se debe partir de la construcción colectiva y concertada de políticas que estimulen la participación ciudadana a través de proyectos compartidos, y promuevan un sentido de pertenencia y confianza en el futuro.

Para tal efecto, es indispensable que para 2019, se cuente con procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas. Adicionalmente, se necesita que la administración pública cuente con un sistema de control interno que opere nacionalmente de manera articulada, al tiempo que se fortalezcan los mecanismos de participación, mediante estrategias de formación ciudadana.

Si bien los gobiernos tienen un papel fundamental en la promoción del desarrollo del país, los resultados esperados no pueden alcanzarse sin la participación activa de la ciudadanía y las diferentes organizaciones que la representan. El ciudadano debe saber que es sujeto de derechos que la administración debe promover, pero que, al mismo tiempo, es responsable del cumplimiento de una serie de deberes, el cual es indispensable para la convivencia y el logro de las metas de las administraciones. Por lo tanto, se hace necesario promover una adecuada participación ciudadana en los asuntos públicos y combatir las prácticas tradicionales de clientelismo y corrupción en el manejo del aparato estatal, con el propósito de obtener mayores niveles de confianza en la administración, de participación, de sentido de pertenencia y de corresponsabilidad.

<sup>58</sup> Este tema se aborda también, dentro de una perspectiva más general, en el documento estratégico *Fomentar la cultura ciudadana*, que hace parte de esta serie.

**Tabla 4**  
**Meta 4. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración.	Comunicación administración-ciudadano poco efectiva, percepción negativa de la gestión pública.	<p>Líneas de base establecidas para indicadores en esta materia y secuencia histórica de indicadores que permiten evaluar los resultados de las políticas públicas.</p> <p>Se contará con información pública confiable y oportuna sobre gestión y resultados de la administración (lo cual corresponde con las metas de la estrategia de sociedad informada).</p> <p>La rendición de cuentas es una práctica común por parte de los gerentes públicos.</p>	<p>Se ha construido una visión de gestión pública nacional, no particular, independiente de niveles, sectores y entidades.</p> <p>Sistema de Control Interno que opera de manera articulada nacional y territorialmente como instrumento de planeación, seguimiento y evaluación.</p>

### **Meta 5: Mejorar las condiciones de relación cotidiana del ciudadano con la Administración en la tramitación y el acceso a la información<sup>59</sup>**

Para un mayor reconocimiento de la gestión de los servidores públicos en los diferentes niveles de la administración, es indispensable el mejoramiento de las condiciones de acceso de los ciudadanos a los servicios que ofrece, especialmente cuando tiene el monopolio de ellos. Entre acciones relevantes para acometer este propósito se encuentran:

1. Avanzar en la consolidación de los sistemas de información del nivel territorial y unificar los sistemas, o por lo menos las fichas de captura, de información municipal y departamental, a partir de esfuerzos conjuntos

entre el Ministerio de Hacienda, el DNP y los organismos de control.

2. Racionalizar y automatizar los trámites.

Para 2019, en lugar de observarse la problemática de los trámites de forma aislada en cada entidad, estará en funcionamiento una visión transversal, bajo el concepto de gobierno electrónico. Así se evitarán duplicidades e innecesarios costos de transacción para los usuarios del trámite. Para que tal concepto pueda ser implementado de manera eficiente se requiere compartir información entre entidades estatales y los entes privados –acción de mediano plazo–. También será necesaria la capacitación del recurso humano en servicio al cliente –el ciudadano– y en Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC). Al unir todas estas estrategias, se consolidará el concepto de Estado facilitador sin renunciar a la función necesaria del control.

<sup>59</sup> Ver también sobre este tema el documento estratégico *Avanzar hacia una Sociedad Informada*.

**Tabla 5**

**Meta 5. Mejorar las relaciones cotidianas del ciudadano con la administración, en cuanto a trámites y el acceso a información**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Mejorar las relaciones cotidianas del ciudadano con la administración.	A pesar de que el servicio al ciudadano es la razón de ser de la administración pública, hay problemas en procesos relativos a trámites, acceso a información, servicios y Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR).	<p>Líneas de base establecidas para indicadores en esta materia y secuencia histórica de los indicadores que permiten evaluar los resultados de las políticas públicas.</p> <p>El Estado en su nivel nacional contará con centros de atención presencial que faciliten su cercanía con el ciudadano.</p> <p>Se han racionalizado trámites con una aproximación funcional en los sectores de mayor vulnerabilidad para la ciudadanía: protección social, vivienda y medio ambiente, desarrollo empresarial (comercio exterior), educación y hacienda.</p> <p>Coordinación interinstitucional bajo el concepto de gobierno electrónico.</p> <p>Mejoría significativa de la plataforma tecnológica.</p>	<p>Portal del Servicio al Ciudadano con todos los servicios y trámites susceptibles de automatizar en línea.</p> <p>Pago electrónico para trámites en operación.</p>

**Meta 6: Crear incentivos a los servidores públicos en materia de reclutamiento, capacitación, control y evaluación**

El modelo contemporáneo de gerencia pública se caracteriza por el reconocimiento de los servidores públicos, e implica exigentes procesos en materia de reclutamiento, capacitación, estímulos e incentivos, acompañados de esquemas de control y evaluación. En ese sentido, la

modernización del empleo público sólo puede lograrse a través de tres elementos :

- La profesionalización del empleo público.
- La flexibilización de la gestión de recursos humanos.
- La necesidad de responsabilizarse por el trabajo realizado, fomentada a través de pertinentes y sistemáticos procesos de evaluación de desempeño.

A corto plazo, el primer paso para rediseñar el servicio civil, consiste en subsanar el alto índice de provisionalidad –ingreso directo sin concurso– que generó la decisión de la Corte Constitucional de 1999 sobre la Comisión Nacional del Servicio Civil.

De igual manera, es imprescindible que en el corto plazo, desde el punto de vista de las TIC y como medida necesaria para la formulación de la política y la gestión de los recursos humanos, entre en pleno funcionamiento el sistema de información de recursos humanos del sector público, necesario para interconectar a los demandantes de información relacionada con el servicio civil, como el Ministerio de Hacienda y el DNP, entre otros.

Actualmente, el marco normativo permite que la administración pública nacional cuente con un recurso civil de naturaleza profesional<sup>60</sup>. En consecuencia, el reto que enfrenta el sistema de empleo público es garantizar su cumplimiento

en aspectos tales como la gerencia pública, el acceso meritocrático, la permanencia por buen desempeño, la flexibilidad en el retiro, los acuerdos de gestión, las distintas modalidades de jornada laboral, la capacitación y la evaluación por resultados. En conclusión, el servicio civil colombiano debe orientarse a lograr, en el mediano y el largo plazo, la consolidación de los principios normativos para así superar la arraigada cultura de lo público fundamentada en el clientelismo.

Es necesario resaltar la importancia de implantar y poner en funcionamiento el sistema de gerencia pública profesional, en cuyo marco sea posible que los directivos se sometan a acuerdos de gestión y a responder por resultados. Esto inevitablemente supondrá mayores niveles de exigencia en la evaluación de desempeño de los empleados públicos, pues cobijará toda la estructura de personal, desde los cargos más altos hasta los más simples.

**Tabla 6**

**Meta 6. Crear incentivos para los servidores públicos en materia de reclutamiento, capacitación, control y evaluación**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Crear incentivos para los servidores públicos.	No existen estrategias consolidadas de motivación y promoción para los servidores públicos.	Líneas de base establecidas para indicadores en esta materia y secuencia histórica de los indicadores que permiten evaluar los resultados de las políticas públicas.  Procesos de inducción y reinducción eficaces.  Ingreso por meritocracia en los cargos de carrera administrativa y ciertos niveles directivos.	Se han constituido equipos transversales calificados para las áreas de apoyo de la administración (jurídica, planeación, información, control interno, presupuesto, etc.).

<sup>60</sup> Ley 909 de 2004.

## Meta 7: Implementar la gestión por resultados

Tradicionalmente, la rendición de cuentas de los gobiernos se enfoca en informar sobre los recursos disponibles, cómo se gastan y qué actividades se realizan. Aunque estos aspectos son importantes, no son suficientes, es necesario ofrecerle al ciudadano más y mejor información, acerca de los productos que le entregan y su impacto en la comunidad.

No podría hablarse de un Estado eficiente y transparente sin que éste adquiriera compromisos concretos por realizar en un período determinado, que sirvan para orientar la gestión y sobre los cuales se informe suficientemente a la ciudadanía. La administración, tanto en el nivel nacional como en el territorial, debe fijar metas por cumplir en espacios de tiempo específicos, señalando públicamente acciones prioritarias y recursos destinados. Esta es una de las características centrales de las organizaciones postburocráticas.

**Tabla 7**  
**Meta 7. Institucionalizar la gestión por resultados**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Implementar la gestión por resultados.	<p>La acción administrativa no tiene funciones objetivo claras y evaluables de forma cuantitativa y/o cualitativa, en un marco de responsabilidad fiscal y control de costos de bienes y servicios ofrecidos.</p> <p>En consecuencia, la información existente es incompleta para realizar los ajustes necesarios para lograr una gestión más eficiente.</p>	<p>Presupuesto por resultados, evaluación del gasto y el marco de gasto de mediano plazo implementados (lo cual corresponde con las metas de la estrategia de sociedad informada).</p> <p>Gobierno de la información, innovador y flexible que impulsa reformas, modelos de gestión, mejoramiento continuo y herramientas de gerencia pública adecuadas.</p> <p>Aumento de mecanismos de rápido ajuste de entidades y sus dependencias a los cambios requeridos, de acuerdo con el logro de resultados.</p> <p>Políticas de <i>e-government</i> (gobierno electrónico) en funcionamiento (lo cual corresponde con metas de la estrategia de sociedad informada).</p> <p>Los sistemas de información territoriales se han mejorado y se articulan con los sistemas existentes en el nivel nacional.</p> <p>Coordinación efectiva de distintos niveles de gobierno.</p>	<p>Gestión y evaluación por resultados implementada en todos los niveles de gobierno.</p> <p>Autocontrol y eficiencia en el gasto público:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel óptimo de gastos de funcionamiento y ahorro sostenible.</li> <li>- Se evitan gastos innecesarios (economías de escala, aprovechamiento de experiencias consolidadas y nivelar entidades menos desarrolladas, etc.).</li> <li>- Tercerización de labores no misionales.</li> </ul>

## Meta 8: Consolidar la política de gestión jurídica integral

Los aspectos jurídicos son de suma importancia dentro de la gestión, entre otras razones, por el impacto que tienen sobre las finanzas públicas, por la urgente necesidad de generar seguridad jurídica para inversionistas y ciudadanos, y para minimizar las enormes contingencias que la ausencia de una política en la materia implica para el Estado.

En consecuencia, ha de posicionarse el concepto de *gestión jurídica integral* y abordarse como un componente fundamental de la gerencia pública, para lo cual debe darse un cambio en el modelo reactivo al proactivo, que articule los frentes tradicionales de gestión jurídica –asesoría, función normativa, defensa judicial y contratación–, introduzca el análisis, el estudio y la investigación en la toma de decisiones y utilice herramientas de gerencia pública moderna.

Es necesario seguir trabajando consistentemente en el posicionamiento del concepto de *gestión jurídica* y abordarlo como un componente fundamental de la gerencia pública, lo cual implica profundizar el cambio en el modelo, fundamentado en la implementación de cuatro estrategias:

- Articulación de los cuatro frentes tradicionales de gestión jurídica asesoría, función normativa, defensa judicial y contratación.
  - Implementación en todas las actuaciones jurídicas del análisis, el estudio y la investigación.
  - Uso de herramientas de gerencia pública moderna como la planeación, la coordinación, el reconocimiento del talento humano, la utilización de la tecnología y el uso de sistemas de organización institucional adecuada.
- Consolidar la protección y la seguridad jurídica como generador de confianza para los agentes económicos y como condición para articular un tráfico mercantil fluido. Esta estrategia contempla los siguientes aspectos:
    - **Simplificación normativa:** el objetivo es reducir los costos de la sobre-regulación que enfrenta el sector privado y dotar al país de un cuerpo único de normas que elimine duplicidades, vacíos e incoherencias entre las normas.
    - **Acotar la discrecionalidad en la expedición de conceptos por parte de la administración:** implica la revisión del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, para reducir la proliferación y falta de consistencia interinstitucional que suelen ser factores de incertidumbre y confusión para el inversionista, en todo caso garantizando el derecho constitucional a formular peticiones.
    - **Racionalización normativa:** consistente en el diseño de un sistema a partir de la elaboración de un inventario que permita identificar de manera clara las normas legales, reglamentarias y regulatorias aplicables a una determinada institución o situación de hecho. En este caso, como referente para el punto de partida se encuentra el inicio del inventario de la normativa vigente; adicionalmente, se ha dispuesto el diseño de un formato único de captura de información con el cual se alimentará el sistema de información normativo público. También en materia de técnica jurídica, se prevé la mejor aplicación de derogatorias explícitas en los actos administrativos, con lo cual se sustituye la práctica común de utilizar derogatorias tácitas de alcance general. A mediano plazo

se prevé contar con un decreto único reglamentario por sector que le permita al ciudadano tener claridad sobre sus derechos y obligaciones.

- **Profesionalización en las instancias de la administración pública:** encargadas de la revisión de los proyectos de ley, para

mejorar aspectos de técnica legislativa como la coherencia, el lenguaje, la precisión técnica, las repeticiones y el estilo.

- **Aspectos adicionales por considerar:** estabilidad tributaria y normas sobre inmigración.

**Tabla 8**  
**Meta 8. Consolidar una política de gestión jurídica integral**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Consolidar la política de gestión jurídica integral.	Inflación normativa, falta de un ordenamiento jurídico coherente y trazable, altos costos por negligencia en la estrategia jurídica de la Nación.	<p>Política para la simplificación y racionalización normativa adoptada mediante Documento Conpes.</p> <p>Sistema Único de Información Normativa (SUIN) en funcionamiento.</p> <p>Decretos reglamentarios sectoriales únicos expedidos.</p> <p>Leyes que simplifiquen, actualicen y armonicen la normativa de nivel legal.</p> <p>Prevención del daño antijurídico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de gobierno para las negociaciones colectivas, negociaciones de los tratados internacionales (Conpes).</li> <li>- Se supervisa de forma centralizada (SJP) la celebración de ciertos contratos (infraestructura, defensa).</li> </ul> <p>Disminución de costos por fallos en contra (Líneas de base establecidas para indicadores en esta materia).</p>	<p>Incorporación de normas internas a la base de datos.</p> <p>Adopción del manual de técnica legislativa de obligatorio cumplimiento.</p> <p>Evaluación de resultados de un programa de racionalización normativa en el nivel territorial: proyecto piloto en 50 municipios de más de 100.000 habitantes.</p>

## Meta 9: Promover la cultura de la consistencia, la legalidad y la transparencia <sup>61</sup>

Los mecanismos represivos para el control del incumplimiento de la ley y de la corrupción, no son suficientes. Es necesario introducir mecanismos que propicien tanto la corresponsabilidad como la autorregulación de ciudadanos y servidores públicos, que promuevan tanto el respeto a la ley como la consistencia entre las exigencias legales y el comportamiento transparente. En otras palabras, se requiere desarrollar las competencias ciudadanas, la moral y la cultura de la legalidad.

Entre los puntos críticos de esta meta se encuentra contar con un nuevo Estatuto de Contratación: la relación entre el Estado y los agentes privados presenta una doble connotación; por un lado, los agentes actúan como destinatarios de los servicios derivados de la acción Estatal; y, por el otro, aquellos actúan como proveedores de bienes y servicios. En cualquiera de las actuaciones, es indispensable contar con procesos administrativos transparentes que provean claridad y celeridad en la interacción entre el Estado y el ciudadano.

Como punto de partida para lograr este objetivo se cuenta con la política pública que propende por la eficiencia y la transparencia

en la gestión contractual de las entidades,<sup>62</sup> en cuyo desarrollo se propuso un nuevo marco normativo con los siguientes elementos:

- Ley de aplicación general
- Eliminación de regímenes excepcionales
- Fortalecimiento de escenarios de transparencia
- Generación de mecanismos de eficiencia (por ejemplo, subastas para adquirir bienes de uso común)
- Establecimiento de un marco institucional
- Creación del Sistema Integral de Contratación Electrónica (SICE)

Para verificar las mejorías en materia de transparencia, podría tomarse como línea de base las mediciones que hace el Banco Mundial en índices de gobernabilidad. Uno de los objetivos a corto plazo es el de recuperar el nivel de los indicadores de 1996, que era mayor en todos excepto en Control de la corrupción.

A largo plazo, la *Visión de Colombia 2019* debería ser una mejoría sustancial en todos estos indicadores o sus equivalentes. El rasero debería ser el 75% por lo menos en cada uno de ellos, es decir, que sólo el 25% de los países analizados tuviera mejores condiciones de gobernabilidad que las de Colombia.

<sup>61</sup> Ver el documento estratégico *Fomentar la cultura ciudadana*, que hace parte de esta serie.

<sup>62</sup> Esta política pública ha sido formulada en el marco del PRAP; para referencias adicionales ver Documento Conpes 3249 de 2004; Decreto 2170 de 2002; Directiva Presidencial 12 de 2002 y proyecto de reforma a la Ley 80 radicado

en el Congreso (en la elaboración de este proyecto de ley participaron tanto el Gobierno, como la Procuraduría y la Contraloría). Como desarrollo de la estrategia de contratación, se efectuó la actualización funcional del *Portal Único de Contratación*; y se preparó el *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública*, producto del análisis de las causas de responsabilidad contractual.

**Tabla 9**

**Meta 9. Promover una cultura de la consistencia, la legalidad y la transparencia**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Promover una cultura de consistencia, legalidad y transparencia.	Percepción de corrupción y manejos ilegales o poco transparentes del patrimonio público.	<p>Sanciones ejemplarizantes por la violación de normas de contratación y de carrera administrativa, tanto por parte de ciudadanos (proponentes y aspirantes) como de los servidores públicos.</p> <p>Control preventivo –no reactivo– y sistemas eficientes para la detección de riesgos.</p> <p>Sistema integrado de denuncias por corrupción, quejas y soluciones, diseñado e implementado.</p> <p>La información de quejas y reclamos es una herramienta de gestión.</p> <p>En un escenario con reforma a la Ley 80 aprobada; lograr ahorro por 500.000 millones por menores costos de transacción y por economías de escala en las adquisiciones de bienes básicos.</p>	<p>Fomento de la autorregulación ciudadana y de los servidores públicos.</p> <p>Incremento del uso de herramientas contra la corrupción: pactos de transparencia, de probidad, códigos de buen gobierno.</p> <p>Competencias ciudadanas, moral y cultura de la legalidad desarrolladas (complementa la estrategia de cultura ciudadana).</p> <p>Trabajo armónico y coordinado con los órganos de control y la administración de Justicia mediante el uso de información compartida y unificada.</p> <p>Aumento en la flexibilidad laboral.</p> <p>Nuevo Estatuto de Contratación ,en funcionamiento, en condiciones de competencia y con mínimos costos de transacción: incluye la posibilidad de los particulares de proponer concesiones al Estado.</p>

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA<sup>63</sup>**

Para lograr una efectiva participación ciudadana en las diferentes instancias de la administración es necesario simplificar los procedimientos actuales, al hacerlos más rápidos y sencillos e incentivar así su uso sistemático.

Adicionalmente, se requiere fortalecer la participación, como mecanismo efectivo de control y como escenario para la concertación de la actividad administrativa. Finalmente, y apoyándose en las posibilidades tecnológicas actuales, es preciso desarrollar un sistema de información de entidades sin ánimo de lucro, con la cual se contribuya a evitar la duplicidad de funciones y la dispersión de recursos.

<sup>63</sup> Ver *Fomentar la cultura ciudadana*

### Meta 10: Simplificar los procedimientos de participación ciudadana

Con el objetivo de incentivar la participación ciudadana y hacerla más efectiva, será necesario

rediseñar los procedimientos existentes, haciéndolos más rápidos y sencillos. En la práctica, esta labor implicará realizar un importante esfuerzo por disminuir los umbrales de exigencia para su curso y aprobación.

**Tabla 10**

#### Meta 10. Simplificar los procedimientos de participación ciudadana haciéndolos más ágiles y sencillos y fomentar el incremento de su uso

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Simplificar los procedimientos de participación ciudadana.	Mecanismos de participación con impacto limitado, debido, en parte, a la excesiva complejidad de los procedimientos y los altos umbrales de exigencia para su curso y aprobación.	Inventario completo de procedimientos, funciones, organismos y espacios de participación ciudadana.  Estudio de los procedimientos de participación ciudadana para su simplificación (proyectos de reforma constitucional, leyes o reglamentos).	Mecanismos simplificados de participación ciudadana en operación.  Evaluación periódica de su funcionamiento, resultados e impacto.

### Meta 11: Fortalecer la participación ciudadana en la administración, de forma que se constituya en control efectivo de la administración y en espacio de concertación de la actividad administrativa

Para alcanzar a plenitud esta meta, será necesario que los distintos sectores de la administración promuevan y organicen espacios de participación para la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones del Estado. Desde dicha perspectiva, serán las comunidades las principales destinatarias y beneficiarias de la acción estatal, pero a partir de involucrarse directamente para determinar la forma y los plazos en que el Estado debe prestar bienes y servicios, para garantizar el logro del bienestar general.

Entre las medidas que podrían adoptarse se encuentran:

- (a) Conformar consejos nacionales con particulares y foros de consulta en cada uno de los sectores de la administración.
- (b) Fortalecer las organizaciones comunitarias, los comités de participación y las veedurías de las entidades de salud, en el caso del sector de protección social.
- (c) Fortalecer los mecanismos de participación en las entidades educativas.
- (d) Construir procesos participativos en el sector ambiental a partir de iniciativas de sus usuarios o destinatarios.
- (e) Organizar el sistema de entidades y organismos de desarrollo social –o sistema de entidades sin ánimo de lucro– para evitar duplicidad de funciones y dispersión de recursos.

Por otra parte, es necesario fomentar una participación ciudadana ordenada, coordinada y eficiente en cada uno de los sectores de la administración pública, así como en los distintos niveles de la administración territorial, con procedimientos acreditados socialmente.

En materia de vigilancia contractual, se deberán tener disposiciones legales y reglamentarias, de manera que permitan a las asociaciones de profesionales estar informadas sobre los trámites de su interés, y participar en ellos si así lo deciden.

Para 2019, se espera contar con instancias de participación ciudadana más eficientes, que garanticen el acceso de los ciudadanos interesados a los esquemas de participación, y minimicen el riesgo de exclusión de sectores sociales en los procesos de toma de decisión. Para esto, es necesario que las comunidades comprendan totalmente que son ellas las llamadas a ser beneficiarias de la acción estatal y que, en esa medida, deben conocer y poner en práctica los mecanismos disponibles para que esa acción se desarrolle a cabalidad.

Con un adecuado rediseño de los mecanismos de participación, el ciudadano podrá influir más decididamente en la gestión pública, al establecer metas a través de escenarios como los foros de consulta, el Consejo Nacional de Planeación, las audiencias públicas de asignación de recursos y demás. Asimismo, el ciudadano podrá participar en la ejecución de las políticas públicas, mediante procedimientos de delegación y tercerización de funciones y servicios, atendiendo los principios de especialidad, complementariedad, solidaridad y subsidiaridad. Igualmente, será indispensable que se apropie de su papel, y participe activamente en el seguimiento y evaluación de la gestión pública, procurando la transparencia y uso eficiente de los recursos.

El ciudadano de 2019 se caracterizará por ser protagonista de la evolución de la sociedad y por estar involucrado en la construcción, la gestión y el control de lo público. El desafío que esto supone para la gestión pública es procurar procesos abiertos de participación, que fomenten reflexiones y deliberaciones colectivas, en pro de la realización de los intereses comunes.

**Tabla 11**  
**Meta 11. Fortalecer la participación ciudadana en la administración,**  
**de forma que se constituya en control efectivo de la administración**  
**y en espacio de concertación de la actividad administrativa**

Meta	Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Fortalecer la participación ciudadana en las administraciones.	La participación ciudadana no se asimila como instrumento guía de la acción estatal, que determina la forma y términos en los cuales el Estado debe prestar sus servicios y ofrecer bienestar a la comunidad.	<p>Sistema de indicadores de participación ciudadana en los distintos ámbitos y sistema de información en funcionamiento (cálculo de líneas de base).</p> <p>Proyecto de pedagogía y difusión de la participación en fase de ejecución.</p> <p>Estudios de campo en cada uno de los ámbitos de participación para identificar deficiencias, proponer correctivos y hacer seguimiento.</p> <p>Evaluación cuatrienal de la democracia en Colombia, a partir de los indicadores de participación y del desempeño de la democracia representativa.</p>	<p>La participación ciudadana forma y transforma la actividad de la administración pública.</p> <p>Participación ciudadana electrónica para formular planes de gobierno.</p>

# ANEXOS

## Anexo 1 Estado empresarial en el nivel nacional, corte 2004

Entidad o empresa	Part. Ent y Nación (porcentajes)
<b>I- EXCEDENTES FINANCIEROS</b>	
<b>1. EMPRESAS NO SOCIETARIAS</b>	
Ecogas	100
Imprenta Nacional de Colombia	100
ISS - Consolidado	100
ESE Luis Carlos Galán	100
ESE Antonio Nariño	100
ESE Policarpa Salavarrieta	100
ESE Francisco de Paula Santander	100
ESE José Prudencio Padilla	100
ESE Rafael Uribe Uribe	100
ESE Rita Arango Álvarez	100
Cajanal	100
Caprecom	100
Sanatorio de Agua de Dios ESE	100
Sanatorio de Contratación ESE	100
Instituto Nacional de Cancerología	100
Dermatológico Federico Lleras Acosta	100
Etesa	100
Adpostal	100
Cormagdalena	100
Indumil	100
Satena	100

Entidad o empresa	Part. Ent y Nación (porcentajes)
Caja Promotora de Vivienda Militar	100
Fonade	100
<b>II. UTILIDADES</b>	
<b>1. EMPRESAS SOCIETARIAS FINANCIERAS</b>	
Bancoldex	99,72
La Previsora S.A. Compañía de Seguros	99,72
Banco Agrario	100,00
Finagro	100,00
Financiera Energética Nacional, FEN	96,27
Cisa	100,00
Fondo Nacional de Garantías	100,00
Almagrario	64,62
Bancafé	100,00
Fiduagraria	95,14
Fiduciaria La Previsora	100,00
Fiducoldex	89,11
Findeter	92,55
Fogafín	100,00
Granahorrar	99,96
Ifileasing	99,88
Instituto de Fomento Industrial, IFI	100,00
<b>2. EMPRESAS SOCIETARIAS NO FINANCIERAS</b>	
Ecopetrol S.A.	100,00
Interconexión Eléctrica S.A. ESP, ISA	59,30
Electrificadora de Huila	83,02
Vecol	81,93
CIAC S.A.	99,92
Hotel San Diego S.A. Hotel Tequendama	99,97
Artesanías de Colombia	35,40
Corabastos	23,89
Cenabastos	72,15
Ferticol	75,77
Inravisión	100,00
Audiovisuales	100,00
Teveandina	91,67
Telecaribe	45,00
Telecafé	0,03

Entidad o empresa	Part. Ent y Nación (porcentajes)
Telesantamarta S.A. ESP	94,43
Metrotel S.A. ESP	62,04
Centro Administrativo de Transporte y Tránsito de Cúcuta	81,00
Corelca	100,00
Centrales Eléctricas de Nariño S.A. ESP, Cedenar	99,96
Urrá S.A.	99,95
Enertolima S.A. ESP	100,00
Electrificadora de San Andrés y Providencia	93,00
Empresa Energía Cundinamarca S.A. ESP	88,14
Empresa Energía Boyacá S.A. ESP	86,55
Electrificadora de Santander	82,93
Centrales Eléctricas de Norte de Santander S.A. ESP, CENS	79,15
Isagén	79,29
Electrificadora del Caquetá	75,23
Centrales Eléctricas del Cauca S. A., CEDELCA ESP	60,22
Electrificadora del Meta, EMSA	55,68
Distribuidora del Pacífico S.A. ESP, Dispac	100,00
Empresa Energía Quindío S.A. ESP	52,81
Central Hidroeléctrica de Caldas, CHEC	50,05
Hidromiel	79,24
Colombia Telecomunicaciones S.A., ESP	100,00
Transelca	100,00

Fuente: DNP – DIAP

## Anexo 2

### Alcance y condiciones de las reformas en la década de los noventa

1992	1997	1999
<b>Origen</b>		
Mandato constitucional (artículo 20 transitorio)	Ley 344 de 1996 (artículo 30)	Ley 489 de 1998 (artículos 51, 52 y 54 y 120 )
El artículo transitorio 20 de la Constitución Política ordenó adecuar la administración pública a sus nuevos mandatos.	Facultades extraordinarias para: suprimir o fusionar dependencias, órganos y entidades que desarrollaran las mismas funciones o que trataran las mismas materias o que cumplieran ineficientemente sus funciones, para separar la DIAN y para introducir reformas a la administración pública.	Se determinó el marco para el ejercicio de facultades permanentes para la supresión, fusión y reestructuración de entidades.  Facultades extraordinarias para los mismos efectos y para: introducir reformas a la Contraloría, Auditoría, Fiscalía, Procuraduría; suprimir trámites, régimen del servicio exterior y régimen de supresión de entidades.
<b>Plazo</b>		
18 meses	6 meses	Permanentes y 6 meses para las extraordinarias
<b>Contexto</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nueva Constitución: Estado Social de Derecho, democracia participativa</li> <li>- Planes de apertura e internacionalización de la economía</li> <li>- Redefinición papel del Estado en materia económica y social</li> <li>- Fortalecimiento justicia, fuerza pública y policía, e incremento del gasto público social (transferencias a entidades territoriales)</li> <li>- Autonomía y mayores responsabilidades de entidades territoriales</li> <li>- Nuevas responsabilidades del Estado</li> <li>- Redistribución de competencias y recursos</li> <li>- Principios constitucionales para la actuación administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En funcionamiento Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas</li> <li>- Alto índice de desempleo y cuestionamiento legitimidad del Gobierno</li> </ul>	Tres gobiernos trabajaron en la preparación de la Ley 489 que desarrollaría las nuevas competencias constitucionales del Ejecutivo; a pesar de ello, se solicitaron facultades extraordinarias para decisiones que podría adoptar en ejercicio de aquéllas, existía todavía confusión sobre el alcance de las normas constitucionales.

1992	1997	1999
<b>Órganos asesores o consultores</b>		
Comisión integrada por la misma Constitución Nacional: conformada por: 3 expertos en administración pública o en Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado, 3 miembros designados por el Gobierno Nacional y 1 en representación de la Federación Colombiana de Municipios.	Debía consultarse la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público.	Concepto del Contralor, del Fiscal General y del Procurador, en lo relativo a sus respectivas entidades, para el ejercicio de las facultades extraordinarias.
<b>Propósitos</b>		
Poner las entidades en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella estableció.	Racionalización y reducción del gasto público.  La duplicidad de funciones o materias a cargo o el cumplimiento ineficiente de funciones determinarían fusión o supresión de dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional	Ejercicio competencias permanentes: - Hacer valer principios de eficiencia y racionalidad de la gestión. - Garantizar armonía, coherencia y articulación entre funciones de dependencias. - Asignar funciones específicas y evitar duplicidad de funciones.  Ejercicio de facultades extraordinarias: - Racionalizar el aparato estatal. - Garantizar eficiencia y la eficacia de la función administrativa. - Reducir gasto público.
<b>Resultados</b>		
62 decretos: - 47 reestructuraciones - 7 supresiones - 5 fusiones - 3 otros temas	28 decretos: - 7 supresiones - 4 fusiones - Supresiones y fusiones dependencias en 15 entidades - Separación funcional de la DIAN	79 decretos leyes y ordinarios: - 48 resultado del ejercicio de las facultades extraordinarias - 31 como ejercicio de facultades ordinarias  Decisiones: - 53 reestructuraciones - 10 supresiones - 17 fusiones - 12 cambio de adscripción - 1 escisión*

\*La Corte Constitucional (Sentencia C-702de 1999) declaró inexecutable, entre otros, el artículo de facultades de la Ley 489/98, razón por la cual el Gobierno expidió nuevamente varios de los decretos haciendo uso de sus competencias permanentes y solicitó nuevamente facultades extraordinarias para “repetir” las decisiones de la órbita exclusiva del Congreso. Es así como, en febrero de 2000 se expidió la Ley 573 que otorgó las facultades que originaron la expedición de normas reformativas de la Procuraduría, la Fiscalía, la Contraloría, la Auditoría, la Registraduría, el estatuto de carrera diplomática y de regulaciones, trámites y procedimientos.



## BIBLIOGRAFÍA

Ariño, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Lección 13. Bogotá Editorial Externado. 2003.

Banco Mundial. *Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia*. 2002.

Confecámaras. *Estudio Probidad III*. 2004.

Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. *Manual para Participar*. 1996.

Consejo de Política Económica y social (Conpes). No. 3248. 2003.

Constitución Política de Colombia.

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas. *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad*. Tema V. 1997.

DNP-DDT, Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia Balance de una década, tomo II, 2001.

Giha, Yaneth, Héctor Riveros y Andrés Soto. “El gasto militar en Colombia aspectos macroeconómicos y microeconómicos” en *Revista de la CEPAL* 69. Diciembre, 1999.

Jiménez, Claudia. *Poderes Preventivos y Represivos de las Autoridades Administrativas Independientes Francesas y las Superintendencias Colombianas*. Tesis Doctoral. Mimeo. Paris Université de Paris II (Panthéon-Assas).

Kauffman, D. y A. Kraay, y M. Mastruzzi, “*Governance Matters IV: Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2004*”. Banco Mundial, mayo 9, 2005.

López, Luis F. *Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia*. Bogotá Editorial Universidad Externado. Segunda edición.

Lleras De La Fuente, Carlos et al. *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá. 2ª ed. 1992.

Osborne, David, y Peter Plastrik. *La Reducción de la Burocracia-Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno*. Barcelona. Editorial Paidós. 1998.

Seligson, Mitchell A. “*Transparencia y Buen Gobierno en cuatro ciudades de Colombia - Una encuesta de percepción ciudadana*”. Universidad de Pittsburgh, 2001.

Leyes, Sentencias y Fallos:

Ley 909 de 2004

Corte Constitucional C-397 de 1995

Corte Constitucional C-496 de 1998

Consejo de Estado, secc. 4

Corte Constitucional C-702 de 1999

Consejo de Estado, secc. 4ª, noviembre 24 de 1995, Exp. N° 7088, p.29 M. P.J. E. Correa.