

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

La organización de la administración pública no puede ser independiente de la concepción que se tenga del Estado: en el marco de la Constitución Política, cualquier proceso de reforma de la primera debe reflexionar previamente acerca de la concepción del segundo. Es indispensable, por tanto, establecer con claridad dónde debe intervenir directamente el Estado y dónde no, así como qué tipo de división del trabajo y de complementariedad debe existir entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de la comunidad; siempre en función del interés general.

Desde la perspectiva económica, 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 las fallas del mercado como las del gobierno. Asimismo, debe reducir las externalidades negativas que limitan el desarrollo económico y social del país y potenciar las positivas, asegurando la equidad en la recepción de los frutos del desarrollo. Dicho equilibrio requiere de instituciones y organizaciones con la capacidad de enfocar la gestión a favor de la provisión efectiva de bienes y de servicios públicos, así como de la promoción, regulación y control estatal eficiente, que permita complementar la acción de los mercados.

1. SITUACIÓN ACTUAL

La Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho dentro de un marco democrático, descentralizado y participativo, dirigido entre otros fines a servir a la comunidad, promover la prosperidad, asegurar la convivencia pacífica y garantizar la prevalencia del interés general¹. Por lo anterior, el Estado colombiano está formado, organizado y administrado en función del servicio al ciudadano, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad. Con esa óptica, aquí se abordará el desempeño estatal en tres campos fundamentales:

su forma de intervención económica, la eficiencia y transparencia de su gestión y la participación ciudadana.

Intervención económica: planeación, promoción, regulación y control

El “Estado Planeador”

En el modelo contemporáneo colombiano, el proceso de planeación es de naturaleza transversal o multisectorial y, en consecuencia, está centralizado en una entidad responsable de garantizar la coherencia en la formulación de políticas, así como de la evaluación de dichas políticas. Este modelo ha mostrado ser confiable porque tiende a: i) garantizar la coherencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y las prioridades en la inversión, protegiendo así el largo plazo en los procesos de ajuste fiscal; ii) asegurar la coordinación entre el sistema general de participaciones y la inversión regional; iii) aplicar criterios eminentemente técnicos para decidir la inversión; y iv) garantizar que el seguimiento y la evaluación sean independientes del administrador y del ejecutor del presupuesto.

El “Estado Regulador”

En el sistema colombiano, la regulación² se lleva a cabo, por regla general, mediante el ejercicio de la función legislativa³, expidiendo normas con fuerza de ley; o excepcionalmente, mediante el ejercicio de la función administrativa, expidiendo actos administrativos de carácter general⁴.

La función reglamentaria ha adoptado modelos institucionales híbridos en términos de la autonomía frente al poder central de la administración pública: i) organismos autónomos (Banco de la República, Comisión Nacional de Televisión, Comisión Nacional del Servicio Civil, la Sala de Regulación de la Superintendencia de Valores); ii) organismos semi-autónomos (Comisiones de Regulación)⁵; y iii) or-

ganismos no-independientes (Consejo Superior de Seguridad Social).

Las principales dificultades que presenta hoy el modelo de agencias autónomas independientes son: i) la dispersión de criterios y falta de coherencia para reglamentar temas transversales; ii) los costos de transacción adicionales de la regulación sobre empresas multiservicios; iii) la heterogeneidad en el número y perfil de los expertos para cada una de las comisiones; iv) la baja remuneración de los expertos comisionados en términos comparativos con los agentes regulados; v) la inflexibilidad presupuestal; y vi) el reiterativo debate acerca de la conveniencia de su existencia o del alcance de la delegación de poderes en estos organismos, que debilita la estructura institucional.

El “Estado Controlador”

El “Estado Controlador” es aquel encargado de verificar el cumplimiento de las regulaciones, bien sea que estas se originen en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo a través de organismos autónomos e independientes. La función de control (vigilancia, inspección y sanción) de cada sector corresponde normalmente a los respectivos ministerios, a algunas Unidades Administrativas Especiales (DIAN, Aeronáutica civil), a algunos establecimientos públicos (Coldeportes) y a todas las superintendencias. Adicionalmente, en algunas temáticas, el control es ejercido por organismos aún más especializados (e. g. Procuraduría, Contraloría).

En particular, el modelo colombiano de superintendencias presenta los siguientes problemas: i) origen casuístico de las instituciones, sin una línea conceptual conductora; ii) desnaturalización de la función de inspección, vigilancia y control, la cual cohabita con funciones administrativas de naturaleza muy diferente, como la de llevar registros o ejercer competencias jurisdiccionales, que dispersan a las entidades de su verdadera misión; iii) exceso de supervisión subjetiva, es decir, centrada en los sujetos y no en la actividad que éstos realizan; iv) supervisión sobre actividades que no lo ameritan por no involucrar operaciones sensibles de la actividad económica o social, pero que sí implica costos de transacción a los vigilados, como en el caso de la

vigilancia sobre las organizaciones de la economía solidaria pertenecientes al sector real; v) tendencia de las superintendencias a cumplir funciones de los jueces, inducidas por la ineficiencia de nuestro sistema jurisdiccional; vi) duplicidad y traslape de funciones entre las diferentes superintendencias, como en el caso antimonopolios; vii) excesiva centralización; y viii) diversidad de capacidad y eficiencia para atender y entender problemas similares.

El “Estado Empresario”

El rol del Estado como proveedor directo de bienes y servicios, propio de un modelo de desarrollo hacia adentro, ha sido reevaluado y, en consecuencia, se ha dado un viraje a un Estado adecuado para un modelo de desarrollo hacia afuera. El fundamento conceptual de esta revisión parte del análisis de las contradicciones que encierra el concepto de empresa pública, puesto que lo empresarial se desenvuelve en un escenario de libertad y tiene como base la propiedad privada, y por móvil, el beneficio, mientras que lo público se enmarca dentro del sistema político y, por tanto, los intereses que lo motivan son fundamentalmente políticos y no lucrativos⁶.

Las empresas estatales enfrentan, entre otros problemas, los siguientes: i) dificultad en la correcta gestión empresarial por la vinculación con objetivos políticos; ii) pérdidas operativas y netas, baja rentabilidad, un elevado nivel de endeudamiento, estructuras organizacionales costosas y deterioro patrimonial; iii) empresas ineficientes que se comportan como monopolios en mercados competitivos o con baja productividad que no se han ajustado a mercados competitivos; iv) fenómeno de “buscadores de rentas”, entendido como la apropiación del beneficio de las empresas por *stakeholders* (grupos de interés como los sindicatos o los políticos) claramente identificados⁷; v) trato diferencial en algunos casos, explicado por el doble papel del Estado (titular del poder político y regulador del orden económico); vi) derecho de propiedad indefinido, que incrementa los costos de agencia; y vii) la capacidad para atraer talento es limitada debido a la inflexibilidad en los esquemas de contratación, de compensación y de desarrollo y responsabilidad personal.

Estado eficiente y transparente⁸

Eficiencia del gasto

Tomar decisiones de inversión tales como prolongar, suspender, sustituir o modificar políticas o programas, o asignar recursos para las entidades de los sectores central y descentralizado, implica el conocimiento exhaustivo del impacto real y esperado del gasto público. Este conocimiento es imperativo en el actual escenario de desbalance fiscal que se observa desde mediados de los años noventa.

El crecimiento durante los últimos diez años en el presupuesto total ejecutado se explica por el comportamiento del presupuesto de funcionamiento, ya que el de inversión permanece constante como porcentaje del PIB. Pero adicionalmente, como ya se ha visto para algunos sectores, existe evidencia que señala que los recursos destinados a la inversión han sido ejecutados ineficientemente.

Complejidad institucional

La complejidad institucional que dificulta la ejecución de las políticas públicas, la coordinación interinstitucional y la interacción del ciudadano con la Administración, se manifiesta en diversas dimensiones como el diseño organizacional y las reglas para modificarlo (rigidez e inflexibilidad para adecuar la “parte dinámica” de la Administración a las misiones que debe realizar); el tamaño de la administración y de su burocracia (proliferación institucional y de la burocracia); y la cultura inercial e inflexible de lo público (precario sistema de empleo público).

Las vías tradicionales para reducir la crisis de las organizaciones burocráticas han sido la reducción del gasto (racionalización administrativa) o el incremento de los ingresos (más tributos); sin embargo, los resultados obtenidos mediante estos instrumentos han sido moderados. Se requiere entonces diseñar una administración pública competitiva, orientada al ciudadano, a la gestión por resultados, descentralizada y decidida a construir una nueva cultura de servicio público.

Participación ciudadana

En el marco de la democracia participativa, algunas de las instancias de participación se pueden agrupar en: i) la política, administración y gestión pública; ii) los aspectos sociales, económicos y de desarrollo colectivo; y iii) los procedimientos relativos a la administración de justicia. En cada una de estas instancias los mecanismos de participación son diversos pero tienen como denominador común acercar el Estado a las personas, convirtiendo al ciudadano en protagonista de la evolución de la sociedad e identificando sus demandas. A pesar de que existe conocimiento y uso de estos mecanismos, no hay información sobre la calidad de la participación y su efectividad fuera de la esfera formal. En consecuencia, a la fecha se desconoce si los mecanismos de participación ciudadana han logrado transformar el comportamiento ciudadano y su iniciativa.

2. VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

En 2019 el Estado colombiano, en el nivel nacional, estará especializado en el ejercicio de funciones soberanas: justicia, seguridad, relaciones exteriores, intervención económica y manejo social del riesgo⁹. Esto implica la consolidación de la política de descentralización; la eficiencia y la transparencia institucional; el fortalecimiento de los vínculos entre sector público y privado; y la efectiva participación de los ciudadanos.

Los principios que orientarán la visión del modelo estatal son:

- Especialización del Estado nacional en sus funciones soberanas.
- Consolidación del Estado planificador, promotor, regulador y controlador.
- Afianzamiento del Estado Comunitario al servicio del ciudadano, como un Estado gerencial, participativo y descentralizado.
- Definición estratégica del concepto de Estado empresario: el Estado sólo es empresario cuando ello sea indispensable o sea la mejor alternativa,

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 las políticas y en el ejercicio de funciones administrativas.

3. METAS Y ACCIONES REQUERIDAS

En la intervención económica: planeación, promoción, regulación y control

Intervenir de forma eficiente implica la escogencia de actividades o sectores que lo requieran y el uso adecuado de los instrumentos legalmente disponibles. Cuando el mercado asigna eficientemente los recursos, se requieren instituciones eficientes que protejan los derechos de propiedad y garanticen el cumplimiento de los contratos. Para tal efecto, el Estado define el régimen de protección a la propiedad, las normas para creación de empresa, las reglas antimonopolio y de protección al consumidor, el sistema tributario, las instancias y procedimientos para protección de contratos y las disposiciones de bancarrota.

Existen por lo menos tres medidas necesarias para alcanzar esta meta. La primera de ellas es abandonar la ejecución en el orden nacional. En 2019 el nivel nacional estará encargado de definir políticas y los entes territoriales se encargarán de la ejecución y la coordinación en los territorios de su jurisdicción. No obstante, en el caso de macroproyectos que trasciendan el ámbito de competencia de los entes territoriales y que requieren importantes esfuerzos financieros, se prevé que el gobierno nacional ejecute recursos a través de mecanismos de participación con agentes privados o en asociación con entidades locales.

Para que esto sea posible es necesario el desarrollo normativo en materia de ordenamiento territorial y organización y funcionamiento de la administración pública; 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, a través de la reducción de costos de transacción y promoción de la inversión.

La segunda medida es la corrección de fallas del Estado, en especial la sobre-regulación, la propiedad pública de bienes privados y los costos elevados de transacción. Se deben entonces corregir distorsiones del sistema tributario (e. g. existencia de altas tasas impositivas sobre la renta, prolongación indefinida de impuestos transitorios y existencia de diversas exenciones); racionalizar la intervención del Estado en la economía (e. g. desregulación en sectores como el de transporte) y rediseñar las entidades públicas que se encargan de administrar bienes privados (e. g. Dirección Nacional de Estupefacientes).

Finalmente, los ministerios y departamentos administrativos deberán especializarse en su función de definición de política, promoción y asignación de recursos. En ese sentido, la propuesta es reformar los artículos 150 y 189 de la Constitución Política y la ley 489 de 1998 para establecer una administración pública flexible.

Las metas y submetas requeridas para alcanzar los objetivos propuestos en la intervención económica para el 2019 se presentan en la Tabla 6.1.

META 1: CONSOLIDAR LA INSTITUCIONALIDAD DE REGULACIÓN

La meta consiste en lograr arreglos institucionales que otorguen mayor seguridad jurídica para los agentes económicos, a través de claridad y estabilidad en las reglas para participar en los mercados. Para cumplir esto, se requieren modificaciones legales para constituir verdaderos organismos autónomos e independientes de regulación, de tal forma que los reglamentos que expidan sean el mecanismo que define las reglas de participación en los mercados y, en consecuencia, de intervención del Estado en la economía en un sector específico.

Como contrapeso a la mayor autonomía de las comisiones, se deben fortalecer las instancias de rendición de cuentas, diseñando mecanismos de control jurisdiccional para las decisiones de tipo administrativo, de control político ante el Congreso y mejorar los mecanismos de interacción entre los

agentes regulados y los usuarios con el propósito de legitimar la regulación.

Otro de los instrumentos para cumplir con esta meta es el de las facultades permanentes del Presidente de la República para reorganizar la administración pública, que deberán ser mayores para que el Ejecutivo pueda implementar el modelo de autoridades autónomas independientes, en sectores que por su estructura lo requieran o desmontarlo si se considera que pueda funcionar en condiciones de mercado.

META 2: CONSOLIDAR LA INSTITUCIONALIDAD DE CONTROL

Para el cumplimiento de esta meta se requiere, mediante ley, adoptar un régimen jurídico propio y común. Igualmente, descentralizar los procesos de control, fortaleciendo la presencia regional indirecta mediante convenios interadministrativos con Cámaras de Comercio, Alcaldías, Personerías y Universidades. En esa dirección, y para tomar mejores decisiones, se hace imprescindible la implantación de un sistema de información articulado entre el centro y las regiones. Para dar un marco jurídico integral a la función de control es necesario coordinar la gestión institucional tanto en el nivel nacional como en el territorial y precisar la delegación de competencias en las personerías, creando una función general de monitoreo por parte de las superintendencias en el nivel nacional.

META 3: FOCALIZAR LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO A TRAVÉS DE EMPRESAS CON CAPITAL PÚBLICO

El Estado, en el marco de las posibilidades de la Nación y de la región, deberá definir entre la financiación del servicio a su cargo y la provisión material del mismo; a partir de esa premisa, utilizará el contrato y su capacidad de contratación como factor de apalancamiento en el suministro eficiente de bienes y servicios¹⁰. De esta forma, estimulará la iniciativa privada como elemento de construcción de tejido empresarial en las regiones, donde la generación de empleo depende en buena medida de las entidades estatales¹¹.

Los siguientes criterios deben ser guía para la focalización:

- En los casos en los cuales la empresa estatal concurre en el mercado con el sector privado, se debería eliminar la presencia estatal a través de la prestación directa de servicios. La desvinculación del capital público se debe hacer mediante estrategias como la democratización de la propiedad estatal y de la propiedad accionaria, la venta, la reestructuración, el incremento de la productividad, la liquidación, la descentralización y la vinculación del capital privado.
- En los casos en los cuales 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 y permitir que los particulares se encarguen de la gestión empresarial.
- En los casos de instalaciones y equipos de dominio público se podrían constituir esquemas empresariales mixtos, en los cuales el Estado, bien sea en el nivel nacional o territorial, aporte el activo y el particular aporte la gestión. Tal es el caso de aeropuertos y la infraestructura para suministro de agua, entre otros.
- En los casos de infraestructura y sistemas de gran complejidad técnica, cuya gestión independiente es esencial para lograr el efectivo acceso no discriminatorio de los agentes al mercado, cuando exista complejidad 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) con riesgos muy elevados, que hacen que la iniciativa privada no esté interesada, sería justificable la constitución de empresas públicas o mixtas.

Estado eficiente y transparente

El cumplimiento de las metas previstas en este apartado tiene como condición el rediseño del modelo burocrático de gestión pública. Se requiere una transición institucional para promover la competencia entre los proveedores de servicios, capacitar

Tabla 6.1. Metas en la intervención económica: planeación, promoción, regulación y control

	<i>Corto plazo (2005-2009)</i>	<i>Mediano plazo (2010-2014)</i>	<i>Largo plazo (2015-2019)</i>
Meta 1. Consolidar la institucionalidad de regulación.			
• Enmarcar actividades sensibles por medio de una intervención alternativa o regulación especializada.			
– Abandonar la ejecución en el orden nacional que sea diferente a la asociada con macroproyectos nacionales.			
– Corregir las fallas del Estado: sobre-regulación; bienes privados objetos de propiedad pública; nacionalización; elevados costos de transacción.			
– Especializar los Ministerios (Deptos. Advos.) en su función de definición de política, promoción y asignación de recursos.			
• Reformar las instituciones reguladoras.			
– Deslegalizar los reglamentos expedidos por las Comisiones de Regulación.			
– Definir nuevas instancias de control.			
– Consolidar el esquema para otros sectores sensibles.			
Meta 2: Consolidar la institucionalidad de control.			
• Adoptar un régimen jurídico propio y común.			
• Descentralizar los procesos de control.			
• Integrar el modelo colombiano de regulación y control.			
• Poner en marcha modelos de autocontrol vía participación ciudadana.			
Meta 3. Focalizar la intervención económica del Estado a través de empresas con capital público.			
• Ejecutar esquemas de desvinculación del capital público en los casos en los cuales se compite con empresas privadas.			
• Constituir esquemas empresariales mixtos en los casos de instalaciones y equipos de dominio público.			
• Mantener e implementar la participación estatal en áreas estratégicas, a través de la promoción.			

 Acción lograda.

y facultar a los ciudadanos para el control, implementar la medición por resultados y no por gastos, profundizar el proceso de desregulación y descentralizar la autoridad por medio de la gestión participativa.

El modelo posburocrático que deberá imperar en la estructura administrativa colombiana debe caracterizarse por el gobierno de la información, la innovación administrativa, la prestación de servicios hechos a la medida; la competencia global y “administrada”, la gestión por resultados, la flexibilidad laboral en función de los resultados y la ejecución de políticas de mejoramiento continuo.

La Tabla 6.2 contiene las metas y acciones identificadas, para alcanzar los objetivos propuestos en materia de eficiencia y transparencia para 2019.

META 4: INCREMENTAR LA CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS EN LA ADMINISTRACIÓN

La reforma del Estado no sólo se sustenta en cambios normativos o formales. La percepción de ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, altos niveles de corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los recursos públicos genera falta de credibilidad, ingobernabilidad y desconfianza. Conseguir esto pasa por definir procedimientos para la rendición de cuentas de todas

las instituciones públicas y por asegurar la continuidad en las políticas de Estado. Adicionalmente, se requiere un sistema de control interno que opere de manera articulada y que los mecanismos de participación vía la formación de ciudadanía y la difusión de información sean fortalecidos.

META 5: MEJORAR LAS CONDICIONES DE RELACIÓN COTIDIANA DEL CIUDADANO CON LA ADMINISTRACIÓN

Es indispensable el mejoramiento del acceso de los ciudadanos a la Administración y a los servicios que ofrece, especialmente cuando se trata de un monopolio. La administración pública debe estar orientada al servicio del ciudadano, para lo cual deberán mejorarse los canales de servicio (presencial, telefónico y virtual); racionalizar trámites con una aproximación funcional en términos de pertinencia, número, tiempos de espera y respuesta; e impulsar la coordinación interinstitucional.

META 6: AFIANZAR UN MANEJO GERENCIAL DEL RECURSO HUMANO

El modelo contemporáneo de gerencia pública implica el reconocimiento de los servidores públicos, y procesos exigentes en materia de reclutamiento, capacitación, evaluación, estímulos e incentivos. En otras palabras, la modernización del empleo público requiere implementar acciones encaminadas a la profesionalización de los empleados públicos, la flexibilización de la gestión de recursos humanos y la responsabilidad por el trabajo realizado, a través de una pertinente evaluación del desempeño. Se requiere para esto desregular la carrera administrativa, actualizar la escala salarial de los empleados públicos e implementar una cultura de evaluación por desempeño.

Otros mecanismos orientados hacia el manejo gerencial del recurso humano se deben enfocar en la implementación de procesos de inducción y reincorporación eficaces, el ingreso a los cargos públicos por meritocracia en casi todos los niveles y la mejoría en los perfiles de los equipos transversales de las áreas de apoyo de la administración (e. g. jurídica, planeación, control interno, presupuesto, entre otros).

META 7: CONSOLIDAR LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y LA FLEXIBILIDAD ADMINISTRATIVA

Es necesario que la administración pública entregue mejor información al ciudadano sobre el uso de los recursos públicos: en qué actividades se emplean, qué productos se obtienen y qué impactos se generan. Se requieren entonces reformas legales que institucionalicen instrumentos como el presupuesto por resultados, la evaluación del gasto y el marco de gasto de mediano plazo.

Se requiere igualmente mayor rapidez en los mecanismos de ajuste de las entidades y sus dependencias, lo que implicará la modificación de normas constitucionales en materia de competencias para determinar y modificar la organización y funcionamiento de la administración pública. Además, deberán haberse consolidado las políticas de *e-governement*, en el marco de una sociedad informada.

META 8: CONSOLIDAR LA POLÍTICA DE GESTIÓN JURÍDICA INTEGRAL

Deberá continuarse con la política de posicionamiento del concepto de “gestión jurídica” y abordarlo como un componente fundamental de la gerencia pública, lo cual implicará profundizar el cambio del modelo reactivo hacia el preventivo. Una de las más importantes acciones en este sentido es la racionalización normativa y el ordenamiento jurídico. Como primera medida, se debe adoptar el Conpes de política para la simplificación y racionalización normativa y diseñar e implementar el Sistema de Información Normativa (SUIN). Igualmente, es necesario elaborar decretos reglamentarios sectoriales únicos para evitar vacíos, duplicidades y contradicciones. Finalmente, se debe adoptar un manual de técnica legislativa de obligatorio cumplimiento.

En la estrategia de Defensa Judicial de la Nación, es necesario trabajar en la prevención del daño antijurídico, estableciendo políticas de gobierno para las negociaciones colectivas y las negociaciones de los tratados internacionales, al igual que evaluar la centralización de algunas categorías de contratación.

Tabla 6.2. Metas Estado eficiente y transparente

	<i>Corto plazo (2005-2009)</i>	<i>Mediano plazo (2010-2014)</i>	<i>Largo plazo (2015-2019)</i>
Meta 4. Incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración.			
• Comunicación efectiva administración - ciudadano.			
• Arraigar la visión de gestión pública nacional, no particular o independiente de niveles, sectores y entidades.			
• Sistema de Control Interno operando de manera articulada nacional y territorialmente como instrumento de planeación, seguimiento y evaluación (Reforma constitucional y legal).			
Meta 5. Mejorar las condiciones de relación cotidiana del ciudadano con la administración en la tramitación, el acceso a la información, a los servicios ofrecidos y en la solución de sus quejas y reclamos.			
• Hacer del servicio al ciudadano la razón de ser de la administración pública.			
Meta 6. Crear incentivos a los servidores públicos en materia de reclutamiento, capacitación, control y evaluación.			
• Fomentar una cultura de la excelencia.			
Meta 7. Implementar la gestión por resultados.			
• Definir e implantar metodologías y procedimientos para que la acción administrativa esté orientada por resultados en un marco de responsabilidad fiscal y control de los costos de los bienes y servicios ofrecidos.			
• Gobierno de la información, innovador y flexible que impulsa reformas requeridas, modelos de gestión, el mejoramiento continuo y las herramientas de gerencia pública adecuadas.			
• Administración competitiva en la prestación de servicios.			
• La administración es una sola para el ciudadano.			
Meta 8. Consolidar la política de Gestión Jurídica Integral.			
• Racionalización y ordenamiento jurídico.			
• Consolidar la estrategia de Gestión Jurídica de la Nación.			
Meta 9. Promover la cultura de la consistencia, la legalidad y la transparencia.			
• Fomentar la autorregulación ciudadana y de los servidores públicos.			
• Trabajo armónico y coordinado con los órganos de control y la administración de Justicia (Convenio interadministrativo).			
• Combatir el clientelismo en contratación y el empleo público.			
• Solución eficiente de las interacciones entre la administración y los ciudadanos.			
• Promover el autocontrol y la eficiencia en el gasto público.			

 Acción lograda.

META 9: PROMOVER LA CULTURA DE LA CONSISTENCIA, LA LEGALIDAD Y LA TRANSPARENCIA

En 2019 habrá una mejoría sustancial en todos los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial o sus equivalentes, de tal forma que sólo 25% de los países analizados tendrá mejores condiciones de gobernabilidad que Colombia. Para lograr esto se fomentará la autorregulación ciudadana y de los servidores públicos, el incremento del uso de herramientas contra la corrupción (e. g. pactos de transparencia, de probidad y de códigos de buen gobierno) cuyo cumplimiento será de obligación legal. Deberá fortalecerse y mantenerse una estrategia de comunicaciones y capacitación para esos propósitos.

Debe existir también trabajo armónico y coordinado entre los órganos de control y la administración de Justicia, compartiendo y unificando la información. Una de las consecuencias de esta estrategia es hacer más sencillo el combate contra el clientelismo en la contratación y el empleo público, a través de sanciones ejemplarizantes, la expedición de un nuevo estatuto de contratación para que se garanticen procesos en condiciones de competencia y con mínimos costos de transacción. Finalmente, el control debe hacerse de forma preventiva y con sistemas eficientes de detección de riesgos.

Las informaciones de quejas y reclamos de la ciudadanía deberán convertirse en una herramienta de gestión que retroalimente la acción institucional. Para esto se requiere expedir un decreto que reglamente el funcionamiento y el uso de la información que se produzca.

Finalmente, la estrategia de promover el autocontrol y la eficiencia en el gasto público disminuirá los gastos de funcionamiento y hará sostenible

este ahorro; evitará los gastos innecesarios a través del uso de economías de escala, el aprovechamiento de experiencias consolidadas, la nivelación de entidades menos desarrolladas, la automatización de procesos y la tercerización de labores no misionales.

En participación ciudadana

META 10: SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Consiste en incentivar el uso de los mecanismos existentes. Para ello es necesario mejorar los tiempos requeridos para hacerlos efectivos, lo cual implica simplificar los procedimientos y disminuir los umbrales de exigencia para su curso y aprobación.

La Tabla 6.3 muestra las metas y submetas requeridas para alcanzar los objetivos propuestos en materia de participación ciudadana para el año 2019.

META 11: FORTALECER LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN, DE FORMA QUE SE CONSTITUYAN EN CONTROLES EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y EN ESCENARIOS DE CONCERTACIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Los distintos sectores de la Administración deberán organizar espacios de participación para la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones del Estado. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana implicará que las personas se asimilen como destinatarias y beneficiarias de la acción estatal, determinando la forma y términos en que el Estado debe prestar sus servicios y ofrecer bienestar a la comunidad. En consecuencia, se requiere evaluar la eficiencia y eficacia de los mecanismos e instrumentos.

Tabla 6.3. Metas participación ciudadana

	<i>Corto plazo (2005-2009)</i>	<i>Mediano plazo (2010-2014)</i>	<i>Largo plazo (2015-2019)</i>
Meta 10. Simplificar los procedimientos de participación ciudadana, de manera que sean significativamente más rápidos y sencillos que los actuales, para que tengan un mayor uso.			
• Hacer inventario de procedimientos, funciones, organismos y espacios de participación ciudadana.			
• Hacer estudio de los procedimientos de participación ciudadana para su simplificación, proponer proyectos de reforma constitucional, ley o reglamentos.			
Meta 11. Fortalecer la participación ciudadana en la administración, de forma que se constituya en control efectivo de la administración y en espacios de concertación de la actividad administrativa.			
• Construir un sistema de indicadores de participación ciudadana en los distintos ámbitos y un sistema de información.			
• Desarrollar un proyecto de pedagogía y difusión de la participación.			
• Realizar estudios de campo en cada uno de los ámbitos de participación para identificar deficiencias, proponer correctivos y hacer seguimiento.			
• Balance cuatrienal de la democracia en Colombia, a partir de los indicadores de participación y del desempeño de la democracia representativa.			

 Acción lograda.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL