

resumen

El texto busca orientar acerca del fortalecimiento del alto gobierno en la construcción, diseño y evaluación de las políticas públicas a través de la participación ciudadana, porque en el ciudadano reside la realidad social y es una fuente indispensable para obtener la información estratégica en la toma de decisiones. Inicialmente se realiza un análisis conceptual de conceptos claves como las políticas públicas, democratización y participación ciudadana con sus respectivos referentes teóricos. También se analiza el contexto institucional del alto gobierno para identificar las instancias de toma de decisiones, técnicas para la recolección de información y las políticas donde se expiden los lineamientos y directrices a seguir por parte de la administración. Visualizado el contexto, se pasa a analizar la implementación de la política de discapacidad en Medellín a partir del trabajo "políticas públicas, dispositivo de administración pública o atributo de poder político" realizado por los investigadores Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo y Viviana Cano Chica. Así mismo, se busca realizar una articulación entre conceptos teóricos, metodológicos, las dinámicas institucionales del alto gobierno y los casos prácticos para evidenciar la importancia que tiene la participación ciudadana y la democratización en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en Colombia.

Palabras clave: Realidad social, instituciones, participación, implementación, Conpes, organizaciones

abstract

This paper is aimed at providing insights about the strengthening of the high government in connection with the construction, design and assessment of public policies through citizen participation. Citizens both constitute the social reality and are a decisive source to obtain strategic information regarding decision making issues. First, a notional analysis of key concepts such as public policies, democratization and citizen participation along with their corresponding theoretical referents is conducted. Also, the institutional context of the high government is analyzed to identify the instances for decision making, data collection techniques as well as the policies that provide the guidelines and directives to be followed by the government. Then, the implementation of disability policies in Medellín is analyzed based on the paper "Public Policies, a Public Administration Mechanism or an Attribute of Political Power" carried out by researchers Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo and Viviana Cano Chica. Likewise, this paper is intended to articulate theoretical and methodological concepts, high government institutional dynamics as well as practical cases to identify the importance of citizen participation and democratization in the design, implementation and assessment of public policies in Colombia.

Key words: social reality, institutions, participation, implementation, Conpes, organizations.

resumo

O texto procura guiar acerca do fortalecimento do alto governo na construção, concepção e avaliação das políticas públicas, através da participação do cidadão, porque no cidadão reside realidade social e é uma fonte indispensável para obter a informação estratégica na toma de decisões. Inicialmente é realizada uma análise conceitual de conceitos chave, como as políticas públicas, a democratização e a participação do cidadão com o seu respectivo enquadramento teórico. Também é analisado o contexto institucional do governo superior para identificar as instâncias de toma de decisões, técnicas de coleta de dados, e as políticas onde são expedidos os lineamentos, e as diretrizes a seguir por parte da administração. Visualizado o contexto, é passado para analisar a implementação da política da deficiência em Medellín, a partir do trabalho "políticas públicas, o dispositivo de administração pública ou atributo do poder político" realizado pelos pesquisadores Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo e Viviana Cano Chica. Assim mesmo, procura-se fazer uma articulação entre conceitos metodológicos, teóricos, as dinâmicas institucionais do alto governo, e os casos práticos para evidenciar a importância que tem a participação cidadã e a democratização na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas na Colômbia.

Palavras-chave: Realidade social, instituições, participação, implementação, Conpes, Organizações.

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Díaz Avellaneda, Iván Camilo. 2013. "La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas". *Administración & Desarrollo* 41(57): 11-30.

La democratización y la participación ciudadana, fundamentos para el fortalecimiento del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas.

IVÁN CAMILO DÍAZ

Introducción

Sin duda alguna en los países de América Latina existe una gran preocupación ante las dificultades y obstáculos que está presentando el alto gobierno en la conducción, implementación y evaluación de las políticas públicas, la sociedad en su conjunto observa que existe una gran incapacidad para que el Estado realice las actuaciones necesarias para cumplir sus fines, por ejemplo, en Colombia están consagrados en la Constitución Política de 1991, de la siguiente manera:

"Artículo 2: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Tanto el alto gobierno, como decisor, y las instituciones que conforman la estructura del Estado encaminan su razón de ser y sus actuaciones hacia estos fines, la carta política en este artículo abre la posibilidad de que todos los habitantes del territorio nacional participen en las decisiones que los afectan y no restringe

esta participación a algunas políticas, sectores o temas, encierra todo el campo de acción del Estado en lo económico, en lo político, en lo administrativo y en lo cultural para ello se establece el artículo 103 de la Constitución de 1991 con los mecanismos de participación ciudadana:

“Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

En el ordenamiento jurídico estos son los mecanismos para que el pueblo ejerza participación en las decisiones que los afectan y la ley debe establecer los procedimientos y su regulación; la Constitución también establece un control de constitucionalidad de estas iniciativas por parte de la Corte Constitucional en cuanto al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley, es decir vicios de forma en el artículo 271 constitucional.

Habría que establecer a la luz de la soberanía y a la realidad social que reside en el pueblo si estos mecanismos de participación ciudadana, le permiten al ciudadano fortalecer la actuación del alto gobierno en la construcción de las políticas públicas, si sus ideas y propuestas son incluidas adecuadamente en la agenda pública, también si existe una adecuada retroalimentación en la evaluación y seguimiento a los resultados de implementación de una política determinada y, sobre todo, si las decisiones se toman en conjunto con toda la sociedad, o si solamente radica en algunos niveles cumpliendo solamente requerimientos normativos y desconociendo los ámbitos sociológicos y políticos que necesariamente requiere la formación y construcción de una política pública. Roth (2009:51).

Estos interrogantes han sido trabajados muy rigurosamente por muchos autores de la reforma del Estado en América Latina; hay muchas cuestiones interesantes en ellos, como en Leonardo Garnier

(2004), quien hace una invitación a que la política se haga bien, que es inútil buscar óptimos, en especial en lo económico, y que así se conforme un proceso permanente en busca de consensos democráticos que impulsen el uso de la política para el mejoramiento de la Gestión Pública. Otra mirada, la da Nuria Cunill Grau (2004) con la Democratización de la Administración Pública en América Latina, muestra cómo se rompen algunos mitos como la Nueva Gestión Pública (NGP), la teoría del discurso y la teoría neorrepública, y los test donde se evidencia que la ciudadanía debe ser un actor fundamental en la construcción de políticas y en la acción de la administración pública. Bresser Pereira (2004) impulsa un nuevo servidor público que sea más autónomo y pueda tomar mejor las decisiones que afectan a los ciudadanos a través de la nueva gestión pública (NGP).

Sin una adecuada fundamentación metodológica, teórica y práctica no se pueden desvelar estrategias y recomendaciones para que el alto gobierno como instancia esencial para la definición y decisión dentro de una política pública, pueda fortalecerse en un escenario complejo que presenta tanto la actuación del Estado como la realidad social en lo político, en lo económico, en la gestión pública, en lo cultural y demás ámbitos que deba abarcar las políticas públicas.

En el análisis del fortalecimiento del alto gobierno en la construcción de las políticas públicas se debe analizar dos aspectos: el primero el teórico y el conceptual y el principal referente son los estudios realizados por el profesor André Noël Roth Deubel en su texto Políticas Públicas (2009) donde se observa que hay una secuencia lógica y coordinada de las políticas y la selección del policy cycle en las fases de formulación, implementación y evaluación y en cada una de ellas está siempre presente el alto gobierno como instancia de decisión de acoger o no una iniciativa o proyecto en la agenda pública, y aparece la planificación como el instrumento técnico que se requiere para evaluar la viabilidad en tiempo, recursos, impacto de incluir proyectos en la agenda; el segundo aspecto es el análisis normativo y práctico del alto gobierno en la construcción de políticas públicas y allí se debe realizar una revisión en términos de cómo en la estructura del Estado colombiano y de los procesos normativos se desenvuelven las fases de construcción de una política pública en especial con la formulación e implementación del plan nacional de desarrollo y la instancia técnica en la cual soporta

el alto gobierno sus decisiones: el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes.

Observando las dinámicas del alto gobierno, con las instituciones y con el ejecutor de la administración pública, se propondrá una alternativa de fortalecimiento del decisor del alto gobierno frente al desarrollo de las políticas públicas y son interesantes los planteamientos de Nuria Cunill Grau(2004) en que es necesaria la democratización de la Administración Pública y retomar conceptos tan débiles en la sociedad colombiana como: la transparencia, la rendición de cuentas, la asociación y aquí se retoma y se revitaliza junto con Bresser Pereira (2004) en el tercer sector, lo público no estatal, la verdadera razón de ser en los mecanismos de participación ciudadana contenidos en el artículo 103 constitucional: *“...El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”*

Son de interés en este análisis los planteamientos del director del programa “Bogotá cómo Vamos”, Carlos Córdoba Martínez (2009), en los que la construcción de políticas públicas debe recuperar su sentido ontológico, el alto gobierno debe conocer profundamente los sectores a los cuales va a dirigir las políticas públicas y, así mismo, se reafirma que la participación ciudadana y la democratización para fortalecer las decisiones del alto gobierno en la conformación y desarrollo de la agenda pública.

Para desarrollar el análisis se expondrá una primera parte que contiene los lineamientos teóricos sobre las políticas públicas, la democratización y la participación ciudadana, luego se confrontarán estos lineamientos con el esquema organizacional y estructural del alto gobierno en la conformación de las políticas públicas, se revisarán casos de implementación de políticas públicas en Colombia y, por último, se muestran las alternativas de fortalecimiento del alto gobierno teniendo en cuenta la democratización y la participación ciudadana.

1. Referentes teóricos sobre la participación ciudadana, democratización y políticas públicas

Para lograr un adecuado análisis del alto gobierno en la construcción y desarrollo de políticas públicas, es necesario hacer referencia a algunas teorías sobre la participación ciudadana, democratización y políticas públicas existen en efecto muchos estudios de caso sobre las políticas públicas en Colombia como los de la Universidad Nacional de Colombia, Unijus, Appgp (2009) y los del Sistema Nacional de Evaluación y seguimiento a resultados de la gestión pública Sinergia DNP (2010) y se observa que siempre los autores o los grupos de investigación, e incluso en Roth(2009), hacen referencia a los lineamientos teóricos para luego abordar la perspectiva práctica de todo el proceso de construcción y evaluación de las políticas públicas. Para abordar la experiencia del alto gobierno en el Estado Colombiano es prudente conservar esa misma estructura de análisis mencionada, para lograr una mayor comprensión y discusión del objeto de estudio.

A. Participación Ciudadana

La participación es uno de los pilares de la democracia, es el ciudadano en acción frente a sus problemas, necesidades, preferencias e ideas; en términos de Heller (1997), el poder del Estado se encuentra en el pueblo, no en el gobernante; como la organización del Estado se concreta y se materializa en la Constitución Política, allí se encuentran los mecanismos de participación ciudadana en el artículo 103 y varios grupos, aquellos que son de representación (el voto, el plebiscito, el cabildo abierto) otros reformatorios de la Constitución (el referendo) y los de acción de la ciudadanía (asociaciones, profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas de utilidad común o no gubernamentales). También se le da el carácter de control a la ciudadanía con las veedurías establecidas en la Ley 850 de 2003.

El ciudadano en sí mismo ya no se encuentra instituido como un agente receptor de bienes y servicios del Estado como el sentido común lo indica, ahora debe ser un agente activo en la toma de decisiones del Estado en todos los ámbitos y, paralelamente ha cambiado la noción de un Estado centralista que le permitía al Ejecutivo tomar decisiones o un modelo descentralizado donde las entidades territoriales establecidas en el artículo 286 de la Constitución

Política¹ deben garantizar los fines del Estado, y así el municipio en la Ley 136 de 1994 se convierte en la unidad fundamental de la organización del Estado; así, la participación ciudadana se encuentra concentrada en regiones, no se ha logrado en el ordenamiento territorial unificar los criterios de participación en las 5 regiones del país. Para ilustrar mejor, está la región pacífica (compuesta por los departamentos de Chocó, Cauca, Valle del Cauca, Nariño) y la región de la Orinoquía (comprende los departamentos de Meta, Casanare, Vaupés, Guainía, Arauca) y se puede observar que el Pacífico no tiene las mismas necesidades ni el contexto que en la Orinoquía, en la primera existen Necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, proyectos de inversión, debido a malos manejos de los recursos de las transferencias o del Sistema General de participaciones establecidas en la Ley 715 de 2001, en el caso de la Orinoquía existen muchos recursos originados de un porcentaje de la extracción de recursos naturales (regalías) y estos deben ser destinados principalmente a Agua Potable y Educación, según los criterios fijados por el Fondo Nacional de Regalías.

Existe en este ejemplo un punto en común y es la destinación o uso indebido de estos recursos con destinación específica, puede ser por el desconocimiento de las normas y los criterios establecidos por el Gobierno nacional central² o por corrupción en la contratación de bienes y servicios para cumplir los fines de la Ley 715 de 2001.

Las transferencias del Gobierno nacional central hacia las entidades territoriales tienen en su reglamentación criterios de asignación y de reglas de manejo uniformes para todas las regiones, solo se exceptúan los municipios ribereños del río Magdalena y los resguardos indígenas DNP(2006) y se observó en el ejemplo que las dos regiones poseen necesidades y problemáticas particulares. Sin duda, el legislador y el ejecutivo tienen una preocupación fiscal que por la participación de los ciudadanos

de las regiones en la asignación de estos recursos y se denota en el artículo 357 de la Constitución, reformado por el Acto Legislativo 04 de 2007 y la Ley 715 de 2001 donde se establecen límites para la asignación de recursos para propósitos generales y específicos y el monto general del Sistema General de Participaciones³.

En términos generales, está bien que se establezcan criterios constitucionales para garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema y que ello no impacte el gasto público del Estado contrastado con los índices de endeudamiento externo, pero por otro lado existe una gran problemática ya que la ciudadanía que se concentra principalmente en los municipios no ha logrado participación en la gestión de los recursos del SGP, porque ellos no han encontrado mecanismos o no tienen el interés en participar en la distribución de los recursos y hacia qué deben ser enfocados (lo que algunos enfoques teóricos le llaman focalización del gasto).

Herman Heller (1997) en su Teoría del Estado acierta notablemente en que el objeto del estudio estatal es principalmente la realidad social y ella reside en el pueblo y el ciudadano, las políticas públicas como lo expresa Roth (2009) deben apuntar a las necesidades o problemáticas del ciudadano. En este ejemplo del sistema general de participaciones se observa la escasa participación ciudadana en la distribución y ejecución de recursos, las políticas en este sentido son formuladas desde Bogotá; junto con el Departamento Nacional de Planeación se han realizado grandes esfuerzos publicando numerosas guías y metodologías para que las autoridades territoriales cumplan adecuadamente las disposiciones normativas pero no es suficiente, porque desde el centro no se pueden conocer las preferencias ciudadanas y las necesidades específicas en salud, educación, agua potable, alimentación, todas las regiones tienen comportamientos distintos y desiguales.

Por otra parte, la participación ciudadana se ha reducido notablemente a un enfoque de representación política a través del voto y las últimas reformas políticas en especial la Ley 974 de 2005 de

1 "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley" es necesario aclarar que las regiones y provincias no están constituidas como entidades territoriales en Colombia.

2 El desconocimiento se presenta principalmente en las Alcaldías de los municipios.

3 La distribución del monto total del Sistema General de Participaciones se presenta así en el artículo 357 constitucional y en la Ley 715 de 2001: propósito general 17%, Educación 58,5%, Salud 24,5%, Alimentación escolar 0,5%, Fondo de Pensiones Territoriales 2,9% y Resguardos Indígenas 0,52%

bancadas y el Acto legislativo 01 de 2004, se enfocan en que los cargos de elección popular (Presidente de la República, Senadores, Cámara de Representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales) deben ser elegidos a través de un programa que luego se materializan en planes (para el caso de los ejecutores Presidente, Gobernador, Alcalde) y en disposiciones normativas de carácter superior (para el caso de senadores, cámara de representantes, diputados y concejales); así, la tendencia es que el ciudadano ejerza su derecho al voto en las elecciones y elija un programa y un partido político pero luego cuando pasa el tiempo no hay un seguimiento a través de veedurías ni rendiciones de cuentas hechas por la administración, solamente se utilizan los medios de comunicación para realizarlo.

B. Democratización

La tendencia de los países de América latina es que la democracia se concentra principalmente en el voto y a través de este se elige un programa de gobierno a ejecutarse en un periodo determinado por la Carta constitucional⁴, en el caso colombiano se percibe claramente que, en la gran mayoría de casos en los mecanismos de participación ciudadana, la ciudadanía transfiere la responsabilidad del manejo de los asuntos públicos del país al gobernante y al legislador; también el pueblo legitima a los órganos de control creados en la constitución para que estos realicen el control y vigilancia de la actividad estatal, la ley intentó darle impulso a las rendiciones de cuentas y a las veedurías pero se asimila en el sentido común que la Contraloría General de la República debe realizar el control fiscal del manejo de los recursos del Estado, y la Procuraduría General de la Nación debe realizar el control disciplinario de las actuaciones de los servidores públicos, pero siempre

4 En Colombia ocurre una experiencia interesante, el periodo de gobierno para el Presidente de la República estaba expresado en cuatro años en la Carta constitucional de 1991, con el acto legislativo 02 de 2004 y su respectiva sentencia que lo declara exequible, se determinó que nadie puede ser elegido por más de dos periodos de gobierno y solo puede existir la reelección del presidente por una vez, ello permite que el ciudadano pueda extender el programa de gobierno por más tiempo, la reelección así está sujeta a la opinión pública y a la satisfacción del ciudadano en la ejecución del programa de gobierno, no obstante surgió una iniciativa popular en el año 2009 para convocar un referendo que pretendía modificar de nuevo la Constitución y avalar así la extensión de un tercer periodo de gobierno para el Presidente de la República, pero la Corte Constitucional lo declaró inexecutable por vicios de procedimiento en su trámite.

se percibe que la ciudadanía no toma participación en ese tipo de asuntos, porque la norma determinó competencias a unas entidades para cumplir las responsabilidades encomendadas⁵.

La democratización se debe materializar en que el ciudadano sea un actor clave y activo en la toma de decisiones de los asuntos públicos, Nuria Cunill Grau (2004) expone mitos que se deben superar para poder implementar una propuesta de democratización de la administración pública; es interesante en este planteamiento en que la administración necesita democracia para poder ser más efectiva.

La democratización no solo depende de enfoques teóricos, es importante que exista voluntad política, recursos físicos, financieros y mecanismos y herramientas legales más fuertes, sin duda la transparencia es una herramienta fundamental para que el ciudadano haga seguimiento y conozca de cerca la gestión del alto gobierno⁶, los estudios más conocidos sobre este aspecto los ha elaborado transparencia internacional a través de sus capítulos; para el caso de Colombia existe un listado de índice de transparencia para entidades públicas y a continuación se relacionan las más relevantes del alto gobierno (ver cuadro 1).

El estudio de Transparencia por Colombia se desarrolló a través de la aplicación de una encuesta a 158 entidades del orden nacional y el indicador de transparencia nacional (ITN) tiene las siguientes variables, Transparencia por Colombia (2010).

- **Visibilidad:** Evalúa la publicación de información de páginas web, trámites, quejas, publicidad en la contratación, realización de audiencias públicas de cuentas.
- **Sanción:** Publicidad de fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria.
- **Institucionalidad:** Gestión de la contratación, recursos humanos, selección por mérito, evaluación a funcionarios, desempeño contable, avances en control interno.

5 Anteriormente se observó en el Sistema General de Participación la escasa participación ciudadana porque la Ley 715 de 2001 ya determina unas competencias y unas responsabilidades en el manejo de los recursos para educación, salud, agua potable y los proyectos de inversión.

6 Nuria Cunill Grau (2004) hace énfasis en la transparencia como elemento de importancia en la democratización de la administración pública.

La escala de evaluación va de cero (mínima transparencia) a cien (máxima transparencia), y el indicador nacional se obtiene con el promedio del resultado de la evaluación de las tres variables que lo componen, en el cuadro se extrajeron entidades con riesgo bajo mínimo, y alto y que son claves para este análisis, se observa que el Congreso de la República, encargado de hacer las leyes, está integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes según los artículos 150, 171 y 176 constitucionales y obtuvieron un indicador de transparencia nacional de 43,8 y 35,1 y el punto más crítico en ambas cámaras es la visibilidad de su actividad a la ciudadanía en aspectos de contratación, rendición de cuentas, publicación de informes en página web.

Este organismo tiene un Indicador de Transparencia Nacional de 39,8 y llama la atención porque en su misión se observa que debe promover la acción de la ciudadanía en el escenario democrático del país a través de los mecanismos de participación ciudadana, se encuentra con un indicador bajo y con riesgos altos de corrupción.

Las entidades que poseen un mayor grado de transparencia no son decisorias son de soporte técnico como el Banco de la República que está encargado de la organización y funcionamiento de la banca central, según el artículo 371 constitucional con un ITN de 91,9 y, por otro lado, se encuentra el Departamento Nacional de Planeación que tiene un ITN de 80,7; se define así:

“...es un Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República.

Los departamentos administrativos son entidades de carácter técnico encargadas de dirigir, coordinar un servicio y otorgar al Gobierno la información adecuada para la toma de decisiones. Tienen la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa.” DNP (2002).

La democratización a través de este análisis de transparencia por Colombia muestra que las instancias decisorias no se encuentran enlazadas al ciudadano para dar a conocer la información de su gestión, y por otro lado, que no es usual que el ciudadano tenga participación en las decisiones, que para el caso del Congreso de la República, instancia de decisión en la elaboración de las leyes, la sociedad los elige a través del voto, pero no se realiza el seguimiento a su gestión por estos factores: una causa es la cultura de las

personas que entregan la responsabilidad al Congreso y él debe responder a ello, y, segundo, porque institucionalmente no han desarrollado mecanismos que se puedan implementar en la realidad para hacer más visible la gestión del congreso.

C. Políticas Públicas

En este aspecto se enmarca la decisión y acción estatal: las políticas públicas están sujetas al entorno del Estado con respecto al desarrollo de las dinámicas económicas, políticas y sociales de los países; en el caso de Latinoamérica los años setenta marcan una tendencia muy importante y conocida con la crisis financiera, y por ello el Consenso de Washington ha ofrecido recetas a los Estados Latinoamericanos para alivianar la crisis, y las recomendaciones que más llaman la atención son sobre la reducción del Estado, y el camino que se le da al mercado para que transite libremente por los Estados, sin duda esto impacta la estructura y la dinámica estatal⁷ las ciencias sociales y económicas han mostrado interés en estudiar las políticas públicas, para contextualizar los mecanismos y herramientas para diseñarlas y evaluarlas, y se han creado teorías variadas en torno a ello como el *policy cycle*, el enfoque neocorporativista, las *advocacy coalitions*, que las ha desarrollado y explicado específicamente Roth (2009).

Los enfoques de políticas públicas tienen un punto en común, que ninguna acción estatal se debe proponer y desarrollar sin tener en claro que se persigue, la necesidad o los objetivos que se desean solucionar, el ciudadano realiza el reclamo sea a través de los medios de comunicación, encuestas, o a través de sugerencias, quejas, reclamos o peticiones elevadas de manera respetuosa a la administración invocando el artículo 23 constitucional.

Para cumplir los mandamientos legales se deben solucionar las necesidades o problemas identificados en la sociedad y para ello existe el aparato institucional

⁷ Una autora muy referenciada sobre este contexto ha sido Consuelo Ahumada (1994) y su publicación sobre el Modelo Neoliberal, además de realizar una excelente conceptualización y abordaje teórico, explica de manera admirable cómo el modelo neoliberal ingresó al país a través de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y la gestión de los presidentes: Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y Andrés Pastrana Arango (1998-2002). De las reformas implementadas han sido muy cuestionadas y complejas de estudiar las reformas al sistema de seguridad social en Colombia.

del Gobierno para llevarlo a cabo, rescato este aparte de Roth (2009:27):

“hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivo y proceso. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas definido como problemático.”

Es grato observar que las políticas públicas impulsan el sentido coherente que deben tener las actuaciones del Estado, el alto gobierno se convierte así en un elemento que está inmerso en la concertación de las decisiones, y no es una instancia coercitiva sino de negociación; el éxito de una política pública depende en gran medida en identificar adecuadamente las necesidades y problemáticas de la sociedad, ello implica que se deba identificar las preferencias que tienen grupos sociales, delimitar muy bien los sectores que conforman un país y sus particularidades, observar las diferencias y características que tienen las regiones.

El sentido de la política también debe ser retomado en la formulación de los planes y programas, y ello implica la acción real y efectiva de las instituciones del Estado y de la Sociedad, no solamente se deben tomar decisiones en recintos cerrados, se deben realizar trabajos de campo arduos para identificar la realidad social, si bien el estudio de los datos y de las cifras es importante⁸ se debe estudiar en específico las complejidades y necesidades que son inherentes a la sociedad, no solamente se debe hacer a través de un programa de gobierno, el ejercicio debe ser continuo en el tiempo, de un año a otro la información varía y la realidad sufre cambios y la planificación debe realizarse con el conocimiento de las transformaciones que vienen sucediendo y las variaciones no solo se encuentran en las cifras, sino que es visible y el caso más notorio es el de la infraestructura, los adelantos científicos e investigativos y la violencia en la sociedad.

Los cambios no solamente son objeto de análisis en el proceso de formulación y de implementación de la política pública, también deben ser tomados en cuenta

8 El análisis técnico se centra en el estudio de cifras, principal actividad de los organismos técnicos estatales como insumo principal para la toma de decisiones.

en la evaluación porque de ello depende una buena retroalimentación de los postulados formulados en una política pública, para tener en cuenta en el proceso de construcción y evaluación se deben tener en cuenta las entradas y salidas (ver Figura 1).

Así como se ha propuesto que en la gestión pública exista la transparencia y las rendiciones de cuentas en las etapas de construcción, desarrollo y evaluación de las políticas públicas también se deben implementar estos mecanismos, lo que se da más usualmente es que solamente se presenten al público los documentos o bases para la formulación de la política pero no se realiza un acercamiento a la población objetivo cuando llega la hora de hacer la evaluación, es aún más difícil cuando la ejecución de la política se contrata con terceros (por ejemplo, consultorías, convenios interadministrativos, uniones temporales) que la política se haga más transparente al ciudadano.

Presentado este contexto teórico, ahora se va a analizar el contexto institucional del alto gobierno en relación a las políticas públicas para luego enlazar este marco de fundamentación con un caso práctico que se presentará más adelante.

2. Contexto institucional colombiano del alto gobierno en la construcción y desarrollo de las Políticas Públicas.

La orientación para el desarrollo, construcción y evaluación de la gestión pública se da mediante la creación de disposiciones constitucionales y legales a partir del año de 1991; todo parte de la base de que los ciudadanos en ejercicio eligen al Presidente de la República mediante el voto, no se elige el candidato, se está eligiendo y avalando un programa de gobierno, la Carta constitucional designa unas funciones y responsabilidades para darle vida al programa, en el artículo 189 se determina que el Presidente de la República es jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa y le corresponden estas funciones, a continuación se mencionarán las que están enlazadas a la estructura institucional del Estado para el desarrollo de las políticas públicas.

“Artículo 189 Numeral 13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones según la Constitución o la ley. En todo caso el

gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente sus agentes.

Numeral 15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

Numeral 16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y demás reglas generales que defina la ley.”.

Como se puede observar el presidente de la república le corresponde organizar los sectores hacia los cuales la administración va a enfocar el desarrollo de las políticas públicas, y debe emitir las principales directrices hacia donde deben ser enfocadas.

La Ley 489 de 1998 en su artículo 38, explica más detalladamente la organización de la Rama Ejecutiva del poder público, conformada así:

“Sector Central: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Consejos superiores de la administración, ministerios y departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

Sector descentralizado por servicios: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, institutos científicos y tecnológicos, sociedades públicas y sociedades de economía mixta, demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.”.

Para este análisis interesa más el Sector Central de la rama ejecutiva porque los organismos que se mencionan en la ley 489 conforman lo que se denomina el alto gobierno, donde se toman las decisiones más importantes para el país y a partir de esos lineamientos se conformará la agenda pública.

La administración pública en Colombia tiene una distribución específica de los sectores de la siguiente manera⁹ (ver Cuadro 2).

9 Es necesario resaltar que esta organización de la rama Ejecutiva del poder público puede cambiar o no en un nuevo gobierno, esta estructura es la que se encuentra actualmente determinada en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, la cual ha sufrido cambios principalmente en su primer periodo de gobierno 2002-2006- en el segundo 2006-2010 se

Estos sectores los encabezan los Ministerios y los Departamentos Administrativos, a su vez estos deben formular al Ejecutivo las políticas públicas que deben ser aprobadas por el Ejecutivo, los Departamentos Administrativos no tienen iniciativa legislativa *“Los departamentos administrativos tienen la misma categoría de los Ministerios, pero no tienen iniciativa legislativa.” DNP (2010).*

La ley ha materializado esfuerzos para que las formulaciones en materia de política que les competan, los sectores de la administración pública y el sector privado, sean revisados técnicamente para una toma de decisión más precisa que realice el Presidente de la República y por ello está el Departamento Nacional de Planeación, máximo organismo técnico para la planificación, la revisión y viabilidad de todos los asuntos de política pública del país, en esta instancia se deban presentar los planes, proyectos y programas que presenten todos los sectores al gobierno. La principal toma de decisiones se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) creado por la Ley 19 de 1958, tiene las siguientes funciones y composición:

“Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.” DNP (2010).

A diferencia de un departamento administrativo, el Conpes posee un carácter asesor pero las reuniones decisorias las encabeza el Presidente de la República y el DNP, y las directrices se materializan mediante

han realizado reformas específicas a las entidades que conforman estos sectores en cabeza del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), creado por la Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo “hacia un Estado Comunitario”.

documentos, que deben cumplirse pero que no son adoptados en su totalidad al momento de aplicarlo¹⁰ se supone que la información técnica debería primar para la toma de decisiones, pero es indudable que el canal que escoge el Consejo es el político, porque existen presiones y reclamos de grupos económicos y sociales los cuales observan detalladamente las decisiones adoptadas¹¹ y también realizan observaciones a ellas, este carácter eminentemente político de las decisiones no permite la participación ciudadana directamente y mucho menos de los organismos de control, por ello el documento tiene mucha fuerza decisoria hasta tal punto que el endeudamiento del país con organismos externos a través de empréstitos.

También se encuentra el Conpes social que *“funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP.”* DNP (2010).

La consolidación de las decisiones del alto gobierno y la conformación de los planes y programas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) según el artículo 343 constitucional: *“La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como en proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”*. Este enunciado constitucional está escrito

10 Es el caso de las políticas de infraestructura, competitividad y transporte con el documento Conpes 3433 “Construcción y mantenimiento de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) sector río Bogotá-Chusacá”, cuya implementación está a cargo del Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías (Invías), Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) en su ejecución hasta el momento, los porcentajes de ejecución son muy bajos y este mecanismo (me refiero al proyecto ALO) clave para la integración de Bogotá a la región no ha podido ser realidad seguramente porque no se encuentra concesionado a terceros y los recursos aprobados por el CONPES son en su gran mayoría estatales, caso contrario ocurre con el documento 3536 “Importancia estratégica de la etapa 1: Programa corredores arteriales complementarios de competitividad” que está inclinado a fortalecer la concesión Bogotá-Briceno-Sogamoso que es una vía de doble calzada para integrar a la Ciudad-Metrópoli con poblaciones aledañas o de otros departamentos, a esta sí se le dio prioridad por parte del Conpes, porque el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) dio viabilidad para que esta vía fuera financiada con recursos provenientes de los usuarios finales (grandes transportadores, peajes, etc.)

11 Las decisiones más controversiales son las relacionadas con la apertura económica o tratados de libre comercio.

en sentido futuro porque luego el Congreso de la República expediría la Ley 152 de 1994 orgánica de planes de desarrollo, así cumpliendo el mandamiento del artículo 342 constitucional *“La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos los presupuestos oficiales.”*

La Constitución vela porque la ley regule la política más importante de desarrollo en el país que es el plan nacional de desarrollo, este materializa el programa de gobierno propuesto por el candidato electo por el pueblo para ser Presidente de la República, las disposiciones constitucionales regulan su conformación y estructura, además todos los organismos y entidades del Poder Público sin importar su naturaleza deben colaborar armónicamente al nuevo Presidente de la República para ofrecer la información necesaria requerida para el empalme y la adquisición del conocimiento necesario de los sectores, para conformar el plan nacional de desarrollo.

El artículo 342 constitucional establece que el plan nacional de desarrollo debe contener una parte general y un plan de inversiones, en la primera deben estar señalados los objetivos y las metas de desarrollo que se proponen para el periodo de gobierno, en la segunda deben estar contenidos los presupuestos plurianuales y las metas fiscales¹² de corto y largo plazo para evaluar la viabilidad económica del plan; en principio la responsabilidad de crear y conformar el plan de desarrollo es del alto gobierno, pero constitucionalmente la sociedad debe participar en la formulación del plan nacional de desarrollo en el artículo 340 *“Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de aforo para la discusión del plan nacional de desarrollo.”*

En principio es interesante esta disposición constitucional en términos de democratización de la construcción del plan nacional de desarrollo porque se admite la participación de la sociedad, pero en la realidad perdió toda la fuerza porque (y lo subrayo

12 Las metas fiscales se encuentran plasmadas en el marco de gasto de mediano plazo, el cual es consolidado por el Ministerio de Hacienda.

con atención) el Consejo es de carácter consultivo, es decir que en el debate que se da entre el Congreso de la República¹³, Conpes, DNP y el candidato electo, solo se pueden presentar sugerencias sobre cómo debería ser el plan nacional de desarrollo por parte del Consejo, y no tienen un carácter decisorio, lo “consultivo” en el escenario del alto gobierno en realidad no posee fuerza necesaria, desde luego se le agradece al texto constitucional de 1991 que se dejara abierta la ventana para la participación ciudadana, pero la realidad demuestra que el Consejo tiene poca injerencia en las decisiones del plan nacional, también la publicidad que ha tenido el Consejo ante la ciudadanía es baja, solamente en el sentido colectivo se asume que ya se define esa responsabilidad a través del voto eligiendo un programa de gobierno.

Una veeduría hacia el plan de desarrollo o un oráculo que quiere ver la gestión pública pero con un carácter consultivo y sugerente no es suficiente, porque la definición de una política pública es una decisión, es una relación causa-efecto *“la decisión ya no aparece como ese acto central donde la competencia jurídica, como expresión del poder simbólico del derecho, prima sobre las demás. La decisión aparece muchas veces en la realidad sociológica y politológica como la ratificación de todo un proceso social y político en el cual intervienen varios actores. Igualmente el impacto de la decisión está revaluado a través del análisis de la implementación. No es raro que la decisión (o la no decisión) que realmente afecta la vida de los ciudadanos se encuentre más “río abajo” de la decisión formal”* (Roth: 2009).

En la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo lo “consultivo” no prima, prima lo “decisorio” y finalmente luego de una “deliberación” concertada en todos los niveles, el documento de formulación es sometido a consideración por el legislador, se convierte en ley y paradójicamente lo debe sancionar el Presidente de la República (aquel candidato electo que lo presentó en un primer momento). El plan de inversiones que está contenido en la segunda parte del plan debe ser implementado por el Ministerio de Hacienda, el DNP ya ocupa un segundo plano, porque se deben aprobar los proyectos por requerimientos del

13 El legislador es el competente para aprobar el plan nacional de desarrollo y convertirlo en ley según el artículo 150 constitucional numeral 3 “Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.”.

BPIN¹⁴, según el cruce de información financiera que se realice con los sectores y el presupuesto plurianual.

En Colombia no se destinan recursos a una política pública si no es conformada por proyectos y por las fichas EBI¹⁵ con toda la información relacionada el DNP debe someterlo a una evaluación para determinar su viabilidad a corto, mediano y largo plazo, se debe aprobar o no y así se debe incluir al plan de inversiones públicas.

Esta es la dinámica desde lo normativo y lo técnico para la formulación del plan nacional de desarrollo; por mandato constitucional se debe traducir en los demás niveles esta experiencia de planificación, en las entidades territoriales se deben conformar planes de desarrollo y deben seguir los programas aprobados en el plan nacional.

Observado el contexto institucional de la formulación y aprobación de las políticas públicas ahora se encuentra el contexto institucional de la evaluación de la implementación de las políticas públicas en el alto gobierno. (La ejecución de las políticas se abarcará en el próximo capítulo con el análisis de los casos).

La gestión pública se caracteriza por la obtención de resultados, sin ello no es posible su continuidad en el tiempo, es muy particular de entre las demás actividades que se realizan en un país porque la implementación de las políticas públicas beneficia o afecta a grandes grupos poblacionales en un territorio determinado, y todos los temas son específicos no generales y son abarcados por sectores. Así, la nueva gestión pública profesa que la orientación y evaluación de la gestión pública debe estar basada en los resultados y en la autonomía que tienen los gerentes públicos¹⁶.

14 Es el Banco de programas y proyectos de Inversión creado por la Ley 38 de 1989 y “es la instancia que liga la planeación con la programación y el seguimiento de programas y proyectos de inversión pública, por medio de sus componentes y funciones. Está integrado por los componentes legal e institucional, educación, capacitación y asistencia técnica, metodologías y sistemas y herramientas computacionales. Los anteriores componentes son coordinados por El Grupo Asesor de Programas y Proyectos de Inversión Pública, Gapi.” DNP (2010).

15 Las fichas EBI es el instrumento técnico para consignar las información de objetivos, metas recursos físicos, económicos tecnológicos, Análisis financieros horizontales y verticales, la Tasa Interna de Retorno (TIR).

16 Como en la NGP la evaluación es basada en resultados, en los sistemas de gestión de calidad es un enfoque basado en hechos y allí se dice que nada se puede evaluar si no es cuantificable y medible.

Como se había mencionado, con la Constitución de 1991 se le encomendó la misión al organismo de la Planeación que realizara el seguimiento a los avances y resultados de la gestión pública en Colombia. En materia de planes, programas y proyectos la información más valiosa se encuentra en el BPIN que consolida los proyectos formulados, pero en materia de evaluación de la gestión pública se encuentra el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) y el sentido de esta instancia se encuentra en el documento Conpes 2688 en los siguientes términos: *“La evaluación de resultados determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración una vez concluidos los proyectos, programas o políticas y genera información sobre cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas o impactos. Esta información provee elementos de juicio para la toma de decisión sobre planeación y asignación de recursos... El control de gestión y evaluación de resultados son instrumentos de planeación que miden y promueven la calidad y oportunidad de las decisiones de los administradores públicos. Son herramientas gerenciales con capacidad de reformar y obtener una mayor efectividad en la gestión del sector público.”* DNP (2010:17).

El enfoque de evaluación del alto gobierno en las políticas públicas es expost a través del análisis de resultados de la gestión pública en todos los sectores, para realizarlo en los últimos periodos de gobierno se ha dado prioridad a la recolección de información primaria y secundaria en las entidades del orden nacional y territorial. El entorno común a todas las evaluaciones que se realizan en el alto gobierno es entorno al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y para ello se han desarrollado los siguientes instrumentos:

- Plan Indicativo: Enlaza los objetivos y metas del sector con los objetivos que tiene la entidad a la cual pertenece, siempre en lo normativo el Ministerio que es responsable de la formulación de política en un sector debe realizar un control de tutela¹⁷ a la entidad a la cual pertenece.

¹⁷ El control de tutela se refiere a la correspondencia que debe existir entre las políticas y lineamientos que emite el gobierno nacional central (alto gobierno) y las entidades del sector descentralizado y las entidades territoriales. La ley siempre es enfática en este concepto.

- Planes Sectoriales: Enlaza los objetivos sectoriales, y sus entidades con los objetivos y metas del plan nacional de desarrollo, en principio con estos lineamientos los sectores deben tener armonía con los planteamientos del gobierno nacional central en materia de desarrollo y todos los ciclos de política deben conducir a los fines del alto gobierno.
- Acuerdos de gestión: es la concertación que se realiza con sectores y entidades de diferentes niveles sobre la articulación del plan nacional de desarrollo de cara al futuro.
- Acuerdos de eficiencia: Es la confrontación que se realiza con los resultados de la implementación del plan nacional de desarrollo con las metas.

Con la implementación de estas herramientas, DNP y Sinergia, se obtuvieron unas lecciones aprendidas:

“Si bien los Acuerdos de Eficiencia tenían un gran potencial para mejorar los resultados de la gestión pública, para su exitosa implementación era necesario el cumplimiento de por lo menos cuatro condiciones: i) ser creíbles y ejecutables; ii) ser exigibles; iii) desarrollar una estructura de incentivos, y iv) generar información evaluativa de buena calidad. Sin embargo, no se cumplieron tales requisitos. Dentro de las lecciones aprendidas con los Acuerdos de Eficiencia estuvieron: 1) el reconocimiento a factores relacionados con el proceso presupuestal que deben enfatizar en la evaluación física de la gestión y 2) el avance hacia unidades de gasto que provean mayor autonomía sobre la base de una rendición de cuentas.

Puede concluirse que en este periodo hubo un fuerte énfasis en el desarrollo conceptual de Sinergia y, en consecuencia, la mayor concentración de los esfuerzos en la segunda mitad de los noventa estuvo en el acompañamiento y seguimiento a las entidades frente a los compromisos del PND.” DNP (2010:18).

La implementación desde el alto gobierno hasta las entidades territoriales no fue exitosa del todo y había una necesidad de mejorar los mecanismos para realizar el seguimiento y la evaluación de todos los programas y proyectos del plan nacional de desarrollo.

En el año 2002 los diagnósticos y análisis realizados por el alto gobierno arrojaron estos puntos problemáticos que debían ser resueltos para mejorar la evaluación de la gestión pública en Colombia:

“i) Se requería fortalecer el marco conceptual, y precisar su alcance

ii) Se requería también precisión de las instancias, vínculos y competencias de las entidades que lo conformaban, para lograr mayor articulación y efectividad en la evaluación

iii) No se avanzaba con la celeridad necesaria entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación

iv) Era necesario propugnar por una información oportuna, periódica y confiable” DNP (2010:18).

Con el conocimiento de estos resultados el Presidente Álvaro Uribe Vélez emitió la directiva presidencial 10 de 2002 y se diseñó una nueva estrategia para realizar una adecuada recopilación del cumplimiento de metas y avances del plan nacional de desarrollo y las reformas estructurales que requiere el Estado para que sea realidad “*del Programa de reforma de la Administración Pública (PRAP), dado que se establece como parte de la reforma transversal avanzar hacia un modelo integral de evaluación donde se evalúen mutuamente diferentes niveles jerárquicos, se fortalezcan los sistemas de consulta ciudadana y se difunda ampliamente en todo el territorio nacional los resultados de estos análisis, Sinergia inició un proceso de reforma que buscó fortalecer el sistema en torno a tres grandes objetivos: 1) contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, 2) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos y 3) estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía. Para llevar a buen término estos objetivos propuestos, se complementó el enfoque conceptual, se rediseñaron sus componentes, y se incorporaron herramientas modernas de gestión por resultados como el Sigob, el presupuesto de inversión por resultados, la agenda anual y cuatrienal de evaluaciones de impacto, los informes al Congreso, nuevos métodos de rendición de cuentas, y la redefinición de los arreglos institucionales para el funcionamiento del Sistema, entre otros.*” DNP (2010:18).

Para lograr un Estado que estuviera al servicio del ciudadano lo que se denominó el “Estado comunitario” se creó así el PRAP y sus reformas son del siguiente carácter:

- Reformas Verticales: las entidades se deben enfocar al cumplimiento de su misión, así se deben eliminar gastos que no sean necesarios, optimizando los gastos de funcionamiento.
- Reformas Transversales: rediseño de los procesos misionales, estratégicos, de apoyo y de evaluación, para la mejora de la gestión pública.

- Reformas Horizontales: implementación de la flexibilidad¹⁸ de las organizaciones públicas.

Por un lado está el interés de reducir el tamaño del Estado y del gasto de funcionamiento para lograr así una eficiencia en términos fiscales y de gestión, pero a la vez el alto gobierno detectó la necesidad de implementar un mecanismo para recopilar la información necesaria para evaluar la ejecución del plan nacional de desarrollo y es el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (Sigob), es un aplicativo conformado por módulos sectoriales, y cada responsable (Ministros, directores de departamentos administrativos) deben ingresar en el aplicativo la información necesaria sobre la ejecución de los objetivos sectoriales y el avance de las metas del plan nacional de desarrollo, la ciudadanía puede revisar la información en <http://www.sigob.gov.co> que reportan los sectores.

El aplicativo Sigob es un avance para ofrecer transparencia al ciudadano sobre la gestión de las políticas públicas más importantes del país, pero la información es general, es necesario implementar mecanismos más específicos para conocer mejor la gestión pública, Sigob es conocido por personas especializadas en el tema y no se ha realizado la suficiente publicidad sobre el aplicativo para su masiva consulta, solamente es un canal entre los sectores y el alto gobierno para la toma de decisiones, fue muy importante que el alto gobierno demostrara interés para implementar esta herramienta porque en el país no había un mecanismo para realizar seguimiento al PND, solamente se habían logrado los primeros pasos en materia de evaluación de las políticas públicas con Sinergia.

De esta manera se analizaron las dinámicas y contextos institucionales del alto gobierno para la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas y en la primera parte se dio un abordaje teórico sobre los conceptos que se requieren en el análisis, ahora se van a presentar algunos casos de implementación de políticas públicas, donde se evidencia que la participación ciudadana no es influyente, pero a su vez se rescata la necesidad de que se involucre al ciudadano en cada una de las fases de

¹⁸ Este concepto ha sido desarrollado por Francisco Longo, en su publicación de amplio reconocimiento “mérito y flexibilidad” allí se ha impulsado el mérito y la profesionalización del servicio público, así como la revitalización del sentido y el deber ser de la función pública.

la política pública para que el alto gobierno fortalezca la toma de decisiones y acierte positivamente a través de la acción pública a sectores de la sociedad que lo requieran, y también modificar la realidad social adecuadamente.

3. La implementación y evaluación de políticas públicas en la realidad social: el alto gobierno requiere del ciudadano para mejorar y acertar en la solución de problemas y necesidades.

En este capítulo es de interés resaltar los estudios que ha realizado la Universidad Nacional de Colombia a través del grupo de Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) y la publicación *“Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia”* resultado del primer coloquio internacional *“análisis y evaluación de políticas públicas en Colombia: Experiencias, teorías y métodos en debate”* UNAL, APPGP (2009:VI); los escritos compilados son una muy interesante mezcla de la teoría de las políticas públicas, con la experiencia real de implementación hay unos resultados muy interesantes sobre la implementación real de las políticas públicas, además es necesario para el presente análisis luego de observar las dinámicas institucionales del alto gobierno en la construcción, desarrollo y evaluación, revisar la implementación práctica en la realidad social de las políticas.

De la publicación citada existe un estudio muy científico y riguroso tanto en lo teórico como en la perspectiva práctica, por ello es digno de resaltarlo en este análisis, *“las políticas públicas ¿dispositivo de administración pública o atributo del poder político?”* UNAL, APPGP (2009:77); sus autores son Jaider Camilo Otálvaro Orrego, Maribel Fernández Agudelo y Viviana Cano Chica.

Este grupo de investigadores logra un resultado muy interesante y es la articulación de factores sociológicos, con las teorías y conceptos que utiliza la ciencia política en relación con las políticas públicas, con ésta unión logran delimitar la implementación de un proyecto determinado, como dispositivo de administración pública y como atributo de poder político, en la primera mirada es el análisis de la acción estatal a través de sus instituciones y la segunda como puede darse la articulación de las instancias de decisión con los planteamientos de la sociedad civil.

Las dinámicas de los actores involucrados permanentemente generan problemáticas por resolver, y en la política de discapacidad a través de recopilación de experiencias se detectaron los nodos problemáticos de la discapacidad en Medellín: *“Lo malo es no poder ver los gestos de las personas, así uno podría saber si le molesta lo que han por uno o lo hacen de mala gana (persona en situación de Discapacidad) hay gente que le colabora a uno, hay gente muy querida, otras veces que le toca a uno quedarse 15 o 10 minutos esperando que alguien le ayude a uno a cruzar una calle, porque ahora los carros, usted sabe que hay unos que hacen muy poco ruido o las bicicletas ¿cierto?, (persona en situación de discapacidad)”* Otálvaro, Fernández y Cano (2009:83).

En el relato es visible que el actor involucrado posee necesidades que deben ser solucionadas, pero el solo hecho de estar en situación de discapacidad desprende otra problemática, es el desconocimiento del otro o la indiferencia ante la persona que se encuentra en situación de discapacidad, genera la necesidad o el problema en específico, lo particular en esta política de discapacidad está la garantía del cumplimiento de derechos de esa población objetivo y su inclusión en los servicios que presta el Estado en materia de educación.

Acá ocurre una transición importante en el abordaje de la implementación de esta política pública, se da una problemática general en la población discapacitada con la indiferencia de la sociedad a su situación, a una garantía y cumplimiento adecuado de sus derechos como seres humanos. En otro relato el grupo investigador obtuvo otro relato de cómo los representantes de organizaciones sociales ofrecen alternativas al alto gobierno para redireccionar el sistema de seguridad social para enfocarlo adecuadamente hacia la población discapacitada:

“la discapacidad es fenómeno contradictorio ahora porque el Ministerio de la protección social hizo un logro, pero cuando era el Ministerio de Trabajo y el de Salud, jalonó más el Ministerio de Trabajo en rehabilitación que el de salud. Nosotros tenemos un sistema de seguridad social para cubrir unas contingencias, esas contingencias son vejez e invalidez; eso lo cubren los fondos de pensiones, la otra contingencia es salud, lo cubren el sistema general de seguridad social en salud donde están las EPS; Representante de Organización”. Otálvaro, Fernández y Cano (2009:90,91).

También se relacionan experiencias sobre el presupuesto participativo que ha sido otra herramienta de inclusión a las organizaciones sociales para ejecutar sus proyectos:

“Con el presupuesto participativo hay que ir a mesas de trabajo comités consultivos, entonces desde 2004 o 2005 nos juntamos estas instituciones y empezamos a participar todas las mesas barriales donde se van empezando a formar a mirar qué proyectos hacen falta y qué necesita la comunidad entonces empezamos desde ahí... (Representante de Organización)” Otálvaro, Fernández y Cano (2009:86).

Por otra parte se evidencia que la acción política de la sociedad no está siendo coordinada y articulada adecuadamente porque en Medellín se encuentra el comité interinstitucional que debe ejecutar los programas y proyectos para la población discapacitada y las organizaciones consideran que no hay muchos avances.

Incluso, según las organizaciones sociales, los documentos Conpes dirigidos hacia la población discapacitada no ofrecen una visión de derechos, como se ha venido abordando en las experiencias analizadas:

“A partir de esa reunión en el Hospital un delegado de la Secretaría de Bienestar Social nos presentó la propuesta, ahí fue (...) Cuando decidimos que no fuera con ese enfoque (...) del documento CONPES pues, con el del manejo social del riesgo sino que tuviera un enfoque más de derecho y que fuera una postura, una cosa más trascendental (Representante de Organización)” Otálvaro, Fernández y Cano (2009:97).

La participación ciudadana en este caso en la implementación de la política pública de discapacidad en Medellín ha realizado un aporte de valor en que la discapacidad no es un asunto de asistencialismo, o de tener satisfecha a la población objetivo en todo lo que requiera, es una cuestión de que el alto gobierno visibilice al discapacitado, evalúe si en realidad se están cumpliendo sus derechos y qué acciones debería tomar para realizarlo, y para lograrlo deben tener un sentido ontológico las decisiones de política.

El director del programa “Bogotá cómo Vamos”, Carlos Córdoba Martínez, invita a que el alto gobierno recupere el sentido de formular y ejecutar las políticas públicas en una perspectiva muy interesante:

“...Las políticas públicas, en la medida que son instituciones, es decir reglas del juego, deben partir de

la comprensión amplia y profunda del modo en que se presenta una realidad como realidad...En general la mayoría de los gobiernos posmodernos tienen una gran fe en la eficiencia de la política pública como herramienta que puede llevar a los fines del Estado, fines que tienen su propia dimensión en los niveles territoriales, también tienen fe que en la medida que se formulen de manera clara van a ser realidad y por supuesto, como hemos renunciado a la planeación se considera que son las políticas públicas y no otra cosa el estandarte del gobierno en la globalización...sin embargo (la realidad) pocas veces ocupa un lugar central en la agenda de los gobernantes, en general porque ellos desconocen la profundidad de todos los temas y salvan este vacío con la designación de expertos tecnócratas o “zorros” políticos en la formulación y gestión de las políticas en el mejor de los casos, aunque hay que resaltar que algunos sectores corren muy mala suerte y les corresponde ser gobernado por majestuosos ignorantes no solo en el tema o sector asignado sino en un espectro más amplio del conocimiento.” Córdoba Martínez (2009:128).

Sin duda la realidad social debe ocupar un lugar central en la óptica del alto gobierno, no se trata en la construcción y evaluación solamente lo normativo como una camisa de fuerza, y ese es el contexto institucional actual, y por ello se deben tener en cuenta herramientas valiosas desarrolladas por investigadores, directivos, científicos para que el alto gobierno tome mejores más acertadas y acordes con la realidad.

4. A través de la participación ciudadana y de la democratización el alto gobierno se puede fortalecer: herramientas a tomar en cuenta para la construcción de políticas públicas

En el conocimiento de los expertos de la Administración Pública se expresa que ya han sido agotadas todas las herramientas para diseñar adecuadamente las políticas públicas y que es filosofía pensar estrategias e ideas nuevas para mejorar, pero surge una inquietud ¿se han aplicado todas las herramientas disponibles para el análisis de las políticas públicas? ¿Se conocen bien? En este capítulo se da un vistazo general a algunas herramientas que son de gran importancia para fomentar la participación ciudadana y es un gran desafío para el alto gobierno ponerlas en práctica para así conocer

mejor la realidad social para formular políticas públicas que impacten y solucionen sus necesidades y problemáticas.

A. Advocacy Coalitions

En el contexto de la construcción de políticas públicas se observa que no se ha desarrollado una articulación entre las instituciones y sus roles, en cada una de las fases de diseño, construcción, implementación de una política pública, las Coaliciones deben ser importantes para permitir la participación de los actores de una forma organizada, como se vio en el caso de implementación de la política de discapacidad la actuación del comité interinstitucional en Medellín no trabajaba articuladamente con las organizaciones sociales que se encontraban vinculadas en el proceso, y ellos en sus relatos llamaban la atención sobre la no comprensión de los lineamientos para el abordaje de la política, también la discapacidad muchas veces restringía la participación por ello en la teoría de las AC se insiste en que se deben involucrar todos los actores de la política:

“la herencia de una política no se limita a las instituciones y reglamentos que la conforman, sino que incluye también a las personas que componen las comunidades de política específicas que participan de la política y que Sabatier llama las *Advocacy Coalitions* (AC), más precisamente Sabatier define las AC como las “*personas pertenecientes a diferentes posiciones-responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores-que comparten un sistema similar de creencias-serie de valores fundamentales,*” Roth (2009:169).

Este enfoque de AC favorece mucho la especialización que se requiere en las disciplinas para tener una aprehensión de la realidad tan variada que tienen las políticas públicas al formar subsistemas de política, mediadores y la canalización institucional; lo interesante es que las coaliciones por sí solas no interactúan en el desarrollo de la política, los mediadores (que en este caso puede ser la sociedad civil) puede interactuar también reflejando sus puntos de vista y los puntos negativos que puede tener una política,¹⁹ no todo puede ser formulaciones

de planes, programas y proyectos para satisfacer requerimientos técnicos, el alto gobierno debe velar por la conformación e interacción de las coaliciones que bien pueden tener un carácter transversal, o pueden tener el carácter sectorial.

Las particularidades y complejidades de la agenda pública hacen que la interacción entre actores y la conformación de coaliciones se realice de manera coordinada, y por ello es muy importante que las decisiones y los efectos de una política pública deban ser concertados y discutidos en la comunidad, porque muchas veces puede ser demasiado tarde el implementar la política pública pensando solo en el cumplimiento de los requerimientos normativos y de las directrices del alto gobierno.

B. Nueva Gestión Pública

La articulación entre el alto gobierno y los actores involucrados en la construcción, desarrollo y evaluación de políticas públicas no es el único reto por solucionar, el Estado ha variado en su forma y en su gestión debido a los cambios que ha impuesto la globalización; en Bresser Pereira (2004) se observa que el Estado no es estático, al contrario ha presentado transformaciones con un Estado Absoluto con una Administración patrimonial, el Estado liberal, liberal-democrático social-democrático (benefactor), con una Administración de carácter burocrático y el Estado Social liberal (democrático) con una Administración Gerencial.

La democracia ya es la participación activa del pueblo, y de él se emana el poder supremo, y el servidor público ya no está condicionado a seguir un orden jerárquico o pirámide de una forma rígida siguiendo la normatividad, el paso a paso, entonces el modelo weberiano no ofrece muchas alternativas para tener una autonomía para la toma de decisiones del gerente público, y mucho menos diagnosticar preferencias e involucrar todos los actores que hacen parte de la misión y la visión de las entidades.

Se debe fomentar un gerente público que tenga autonomía para la toma de decisiones, y debe asumir sus compromisos y responsabilidades frente al Estado, ese es el modelo gerencial para fomentar una nueva organización, porque en el escenario político

19 André Noël Roth acierta notablemente en tomar como ejemplo la política ambiental porque es transversal y afecta la dinámica de todos los

sectores que conforman el Estado y allí es donde más se debe ver reflejada la interacción de las coaliciones y los mediadores.

Colombiano se percibe que la NGP es el resultado del modelo neoliberal y del Consenso de Washington, otra cosa es que no se haya logrado implementar desde la Constitución de 1991 el modelo descentralizador que le garantice al gerente autonomía sobre sus propias decisiones; en lo institucional se observa que los planes, programas y proyectos no se pueden formular de manera autónoma por las entidades territoriales, siempre deben ser controlados desde el gobierno nacional central a través de directrices, normas, metodologías, porque las entidades territoriales no tienen el conocimiento necesario para aplicar por sí mismo las normas y las metodologías²⁰ y surge una pregunta, ¿las entidades territoriales entonces tienen autonomía más allá de las normas? ha sido complicado afianzar la independencia en la toma de decisiones de las entidades territoriales en Colombia y el fortalecimiento en la gerencia de las gobernaciones departamentales, alcaldías y concejos municipales, y no ha sido posible, como el gerente público no es autónomo, no realiza publicidad, no es transparente y por ello la ciudadanía no puede participar en muchas de las decisiones que se hacen en los municipios.

En Colombia es muy conocida la posición del programa presidencial para la lucha contra la corrupción al dar a conocer escandalosos manejos de recursos en las entidades territoriales, porque en ellas mismas no se alerta al alto gobierno sobre lo que está ocurriendo acá se encuentra un caso de licitación en Arauca :

“Se trata de un contrato en el que la administración del Departamento invertirá 10 mil millones de pesos en un espacio para eventos, que para muchos ni siquiera es necesario. “El proyecto no responde a las necesidades de la población, y la misma comunidad no lo ve como una prioridad. Además, la ciudad cuenta con otros espacios para eventos culturales”, dice el Gobernador (e) Alejandro Arveláez, quien en febrero pasado pidió al Zar intervenir en el caso.

20 Un ejemplo muy claro ha sido la implementación del Modelo estándar de Control Interno (MECI) y el sistema de gestión de calidad basado en la Norma Técnica para la Gestión Pública NTC GP 1000:2004, el gobierno nacional central exige unos plazos para el cumplimiento del MECI, Calidad pero en la experiencia práctica la implementación no ha sido fuerte porque las entidades territoriales no poseen en general un aparato organizacional, ni la planta de personal para llevarlo a cabo, por eso requieren contratar asesorías externas pero muchas veces las distancias entre una ciudad y otra y el poco presupuesto que las alcaldías destinan para este fin hacen que MECI y Calidad sea una asignatura pendiente en el nivel territorial en Colombia.

Óscar Ortiz, Zar Anticorrupción, asegura que tras realizar una revisión de los diferentes contratos en Arauca se percató de presuntas irregularidades en el pliego de peticiones para participar en el proceso.

Esas exigencias llevaron a que solo se presentara una propuesta, la de la Unión Temporal El Stero. Precisamente ese fue el primer indicio que despertó las sospechas, pues no existía un abanico de ofertas.

“Se trata de una licitación de sastré, hecha a la medida para uno”, dice el zar Óscar Ortiz.” Anticorrupción (2009).

En otro caso se restringe la participación de la ciudadanía y de las empresas que quieren contratar y las Administraciones municipales solo tienen un proponente para construir grandes proyectos como se evidencia:

“Luego de analizar las irregularidades detectadas por el Zar Anticorrupción, Óscar Ortiz González, y de acoger argumentos expuestos por el Programa Presidencial, el consorcio Alianza Turística y el Fondo de Promoción Turística decidieron revocar el proceso de selección abreviada para construir un cable aéreo entre el sector de Cable Plaza y el Ecoparque de Yarumos de Manizales, por más de \$1.800 millones.” Anticorrupción (2010).

Con estas denuncias se observa que el gerente público no está tomando conciencia sobre la responsabilidad que les fue encomendada cuando tomaron posesión de sus cargos, y con la particularidad que se debe velar siempre por el interés general no por el particular, estos casos de corrupción tienen cifras desproporcionadas y preocupan de sobremanera y se cuestiona ¿esos son los gerentes públicos del Estado? ¿Existe la ética o es solo filosofía? o si ¿toda la población no se organiza o no le interesa o le afecta lo que ocurre en su municipio? ¿las políticas públicas le importan realmente a la ciudadanía?

La invitación de la NGP es que el gerente público sea responsable, y si lo es su gestión se encontrará enfocada hacia los resultados no hacia los discursos, como el gerente estaría en una sintonía de responsabilidad, invitaría a la comunidad a hacer parte del proceso y estar de la mano con la legalidad, lo que Bresser-Pereira (2004:40) llama a que el servidor público esté dotado de virtudes republicanas, y así deba imperar la ley en las actuaciones y decisiones.

Se debe fomentar la flexibilidad de la organización pública, porque debe estar adecuada a las necesidades y retos que impone las necesidades de la realidad

social, de nada sirve que la ciudadanía tenga preocupaciones y empiece a participar activamente en los procesos de la administración y del alto gobierno, si estos no se encuentran adecuados y presentan problemas estructurales que no permiten cumplir el cumplimiento de la misión y la visión del aparato estructural del Estado, también hay que tener en cuenta que si no existe autocontrol en el alto gobierno mucho menos existirá control social a las actuaciones y decisiones que se toman en las políticas públicas.

C. Democratización

Hay que dotar de más medios para que el ciudadano sea un actor político que esté inmerso en las decisiones de política pública del alto gobierno, a través de debates, presentaciones de casos; en la experiencia práctica se ha visto que el Estado no ha garantizado una publicidad adecuada e invitar al ciudadano a las decisiones y consensos que se deben realizar para afianzar las políticas públicas más importantes para el país.

Tampoco se trata de que el alto gobierno tome una posición de solo hablar de los problemas que le interesa a la gente, tal y como se ha realizado en los últimos periodos de gobierno, es bueno construir conjuntamente y no desarrollar un asistencialismo de solamente brindar productos del Estado al ciudadano, sino convertir al ciudadano sin distinción de nivel educativo, condición social, creencia religiosa, sexo en un sujeto activo en las políticas públicas, un caso muy notorio son las políticas dirigidas hacia la juventud, esta población objetivo sí que es difícil de atraer y comprender sus contextos y entornos que son muy variados y complejos.

El asistencialismo se expresa en su máxima expresión en el alto gobierno en la provisión de servicios públicos, y ha ejercido una posición dominante que no ha permitido que la sociedad se articule y pueda también ofrecer bienes y servicios. En Colombia no se han desarrollado las teorías del tercer sector, porque en el imaginario colectivo se quiere y se desea un Estado Benefactor y asistencialista que dé oportunidades y soluciones a las necesidades de los ciudadanos, eso sin duda no genera democratización.

El alto gobierno debe ser consciente que es un sujeto de carácter político que requiere ser controlado, igualmente la administración pública, se debe garantizar la participación de la ciudadanía posibilitando la inclusión en el desarrollo de las

políticas públicas sin que sea necesario tener personería jurídica, porque el alto gobierno solamente se entiende con quien formuló el proyecto o el programa que es una persona jurídica, en el sector privado es totalmente coherente interactuar así, pero en el sector público no porque independientemente de ser personas naturales o jurídicas las políticas afectan a todos y ese es el verdadero sentido de la democratización en la administración pública.

5. Conclusiones

No es técnico ni metodológico hacer mención en que el contexto del alto gobierno no cuenta debidamente con la participación ciudadana para la construcción, desarrollo e implementación de las políticas públicas, sin antes revisar el contexto institucional adecuadamente y evidenciar así que las dinámicas institucionales se quedan solamente en el enfoque técnico para la toma de decisiones y que está relegado a un segundo plano el enfoque sociológico, se quiso llegar a esta conclusión con una revisión normativa muy rigurosa y se ha logrado hacer.

En el caso de implementación se ha observado que existen vacíos ontológicos en especial el desconocimiento de la realidad social específicamente por parte de la alta dirección, en cuanto a la ciudadanía no hay una articulación armónica con las instituciones que deben ejecutar las políticas públicas, otro factor que influye en el desorden que existe en la implementación de las políticas es que el conocimiento de esta ciencia solo está restringido a personas expertas o líderes de organizaciones.

No es por completo deber de la alta dirección fomentar la participación en la construcción y desarrollo de las políticas públicas, también es deber de los ciudadanos porque en muchas experiencias se ha visualizado desinterés por participar, siempre se tiene esa óptica de que ya se entrega la responsabilidad a través del voto entonces cumplan señores gobernantes, también la preocupación debe generar interés en participar en la vida y en la realidad todo es voluntad pero también todo lo condicionan los resultados.

La evaluación de una política pública es un componente de gran importancia para recopilar información para la toma de decisiones, Sinergia ha procurado tener avances en el tema pero a la vez han tenido que direccionar su razón de ser, aunque se ha avanzando en

la implementación de los presupuestos participativos, y las discusiones en los documentos de formulación de las políticas es muy poco el avance de un esquema de evaluación de políticas públicas participativas, y las rendiciones de cuentas han tenido publicidad pero el divorcio que existe entre las instituciones y el ciudadano ha creado desinterés en que haya una asistencia masiva, tampoco se ha avanzado en hacer más didáctico y amigable la rendición.

En otros casos como la conformación de consensos nacionales (planes de desarrollo), el manejo de recursos con destinación específica como las Regalías y el Sistema General de Participaciones,

no se ha avanzado en la participación ciudadana en las entidades territoriales, principalmente por desconocimiento sobre el tema.

Es muy complicado consolidar el modelo de descentralización si el alto gobierno no respalda y se acerca a observar analítica y detenidamente la gestión de los sectores de las entidades territoriales, es ardua la tarea pero si el ciudadano y el alto gobierno no trabajan conjuntamente, quedará una deuda histórica y la gestión de los gobiernos siempre seguirá siendo estática y el ciudadano solo se convertirá en un observador de todo lo que ocurre, tanto lo bueno como lo malo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahumada Consuelo (1996). El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad Colombiana, El Áncora Editores, Bogotá.
- Bresser Pereira Luiz Carlos (2004). “La restricción económica y la democrática” en *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Córdoba Martínez Carlos (2009). “Los vacíos ontológicos de la política pública en Bogotá” en *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Gerardo Molina (UNIJUS), Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la gestión Pública- (APPGP), Bogotá.
- Cunill Grau Nuria (2004). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer” en *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2010). Estructura del Estado Colombiano, Bogotá, versión 8. Junio 30 de 2010.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). 15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados- (Sinergia): una mirada desde las evaluaciones de política más relevantes. Serie 1 Evaluación de Sinergia y Evaluaciones en Administración del Estado.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (<http://www.dnp.gov.co/portalweb/tabid/144/Default.aspx> 24-06-2010).
- Departamento Nacional de Planeación (<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/55/Default.aspx> 24-06-2010).
- Departamento Nacional de Planeación (<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PolíticasdeEstado/BancodeProgramasyProyectosdeInversiónNal.aspx> 24-06-2010).
- Garnier Leonardo (2004). El espacio de la política en la gestión pública en política y gestión pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Heller Hermann (1997). *Teoría del Estado*, Fondo de cultura Económica, México
- Otálvaro Orrego Jaider Camilo, Fernández Agudelo Maribel y Cano Chica Viviana (2009). “Las políticas públicas: dispositivo de administración pública o atributo de poder político” en Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Programa Presidencial para la lucha contra la corrupción-Anticorrupción. (<http://www.anticorruptcion.gov.co/noticias/2009/abril/090415a.asp>, 04-05-2010).
- Programa Presidencial para la lucha contra la corrupción Anticorrupción. (<http://www.anticorruptcion.gov.co/noticias/2010/Paginas/100504c.asp> 15-04-2009).
- Roth Deubel André Noël (2009). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá.
- Transparencia por Colombia (<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITN%202007-2008/ITN%20Resultados%2007-08.pdf> 15-06-2010).
- Universidad Nacional de Colombia, Instituto Unidad de Investigaciones Gerardo Molina (UNIJUS), Grupo de investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la gestión Pública- (APPGP) (2009), Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia, Bogotá.

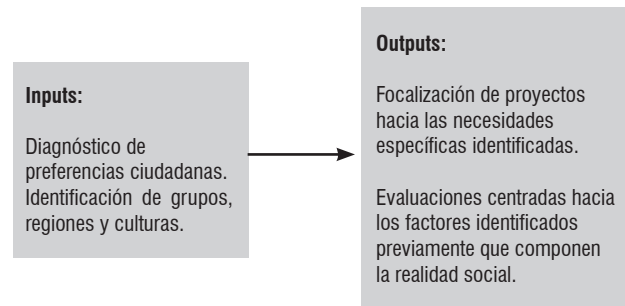
CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro No 1. Índice de Transparencia de Entidades del orden nacional, 2007-2008 (adaptación del autor)*

Riesgo	Entidad	Visibilidad	Sanción	Institucionalidad	ITN
Bajo	Banco de la República	96,4	99,1	84,7	91,9
Bajo	Ministerio de Educación Nacional	95,1	77,0	86,3	89,7
Bajo	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	97,3	92,5	81,7	89,5
Medio	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	78,8	99,1	78,7	80,7
Medio	Ministerio de Relaciones Exteriores	69,1	92,5	56,5	66,3
Medio	Ministerio de la Protección Social	67,4	54,9	63,1	64,4
Alto	Ministerio del Interior y de Justicia	48,3	99,1	51,6	54,7
Alto	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incodec)	52,3	43,9	60,4	54,8
Alto	Instituto Nacional de Concesiones (INCO)	50,9	72,4	60,7	57,1
Muy Alto	Senado de la República	28,1	89,0	51,9	43,8
Muy Alto	Cámara de Representantes	23,4	90,0	36,0	35,1
Muy Alto	Registraduría Nacional del Estado Civil	35,8	43,9	43,5	39,8

*Fuente: Transparencia por Colombia (2010); se analiza este periodo 2007-2008 porque es el último reporte que en la actualidad se encuentra publicado oficialmente.

Figura 1. Elementos necesarios para que la política pública tenga implícita participación de la sociedad.



Cuadro 2. Sectores de la Administración Pública en Colombia* (adaptación del autor)

Sectores de la Administración Pública en Colombia	
1. Interior y justicia	11. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
2. Relaciones Exteriores	12. Transporte
3. Hacienda y Crédito Público	13. Cultura
4. Defensa Nacional	14. Planeación
5. Agricultura y Desarrollo Rural	15. Sector de Seguridad
6. Protección Social	16. Función Pública
7. Comercio, Industria y Turismo	17. Estadísticas
8. Minas y Energía	18. Economía Solidaria
9. Educación Nacional	19. Ciencia y Tecnología
10. Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	

* Tomado de Departamento Administrativo de la Función Pública (2010).