

3



JUAN FERNANDO LONDOÑO O.

Capacidades de interacción y el desafío de la gestión pública participativa



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA



FUNCIÓN PÚBLICA



Capacidades de interacción y el desafío de la gestión pública participativa



BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

Agosto 2018



Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Juliana Torres Quijano

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

Claudia Hernández León

Directora Jurídica

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Alejandro Becker Rojas

Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Roger Alonso Quirama García

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Sonia Stella Romero Torres

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elaborado por:

Juan Fernando Londoño O.

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado
Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

César Augusto Arciniegas Beltrán
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario:
018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Presentación	6
Introducción.....	8
1. Un breve diagnóstico de una sociedad más educada y empoderada	12
1.1. Una sociedad más educada.....	13
1.2. Una sociedad más conectada	16
1.3. Una sociedad con mayor capacidad de consumo.....	20
1.4. Una sociedad que tributa más	23
1.5. Una sociedad más pacífica y organizada.....	25
2. Introducción: sobre la participación ciudadana y la gestión pública participativa.....	29
2.1. Antecedentes: evolución de la administración pública en América Latina	33
2.2. Modelos teóricos de la gestión pública.....	40
2.3. Esbozo de una gestión pública participativa	46
2.3.1. Instrumentos de consulta.....	46
2.3.2. Cogestión en la implementación de las políticas.....	53
2.3.3. Rendición de cuentas.....	54
2.3.4. Conflictividad.....	56
Conclusiones.....	59
Anexos	61
Bibliografía.....	63

Índice figuras

Figura 1. Presupuesto público 2015	22
Figura 2. Estadísticas del conflicto armado en Colombia (1998 - 2016).....	24

Índice gráficas

Gráfica 1. Cobertura bruta en educación media (1995-2016).....	12
Gráfica 2. Cobertura bruta en educación superior (1995-2015)	13
Gráfica 3. Equipos tecnológicos a los que tiene acceso en su hogar (2016).....	15
Gráfica 4. Actividades realizadas en internet (2016).....	16
Gráfica 5. Redes sociales más utilizadas (2016).....	17
Gráfica 6. Evolución de las clases sociales (1997 – 2012).....	19
Gráfica 7. Incidencia de la pobreza.....	20
Gráfica 8. Trayectoria de las luchas sociales en Colombia, 1975-2013	55
Gráfica 9. Modalidades de protesta (2013).....	56

Índice tablas

Tabla 1. Total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB Colombia 1990-2015 (%)....	21
Tabla 2. Dimensiones analíticas para el análisis del CLAD.....	32
Tabla 3. Sobre los diagnósticos y cambios necesarios en los temas de administración pública.....	36
Tabla 4. Mecanismos de participación ciudadana	45
Tabla 5. Instrumentos de consulta.....	47

Índice ilustraciones

Ilustración 1. Variables de evaluación del CLAD.....	34
Ilustración 2. Componentes de la rendición de cuentas.....	53

Presentación

Liliana Caballero
Directora Función Pública

Con ocasión de la conmemoración de los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el Plebiscito de 1957, entre ellas la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, y con miras a fortalecer la relación del Estado con la academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la administración pública, se adoptó el programa "El estado del Estado".

"El estado del Estado" tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitan un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país y generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, tengamos una referencia ordenada de los cambios del Estado.

Es así como desde 2016 se han efectuado foros nacionales e internacionales, además de la elaboración de documentos académicos de análisis y prospectivas de la administración pública, que no se circunscriben a los tradicionales informes de gestión, sino que permiten dar una mirada más estratégica y contextualizada de los ámbitos de actuación de Función Pública.

Estos documentos, resultado de la gestión del conocimiento, abarcan temáticas como el fortalecimiento institucional, el cambio cultural, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana, la gestión territorial y los desarrollos normativos y jurisprudenciales de la administración pública y el análisis del contexto teórico e histórico de la modernización del Estado y la administración pública en Colombia.

En tal sentido, a continuación se encuentra el documento elaborado por Juan Fernando Londoño O.,

Introducción

Colombia se encuentra en un momento crucial de su vida política, luego de cerrar un conflicto armado de 50 años, la sociedad colombiana parece encaminarse a cerrar por fin la historia de utilización de la violencia como mecanismo de acción política y, por primera vez en su historia republicana, el Estado parece estar a punto de conseguir el monopolio legítimo y real de la fuerza, que se constituye en condición básica para poder ordenar la sociedad y conducirla en forma sostenible en una senda de desarrollo.

La presencia y duración del conflicto armado generó muchísimas peculiaridades en la evolución de la estatalidad, la más visible, su incapacidad de copar todo el territorio y la presencia de órdenes alternativos, usualmente asociados a la ilegalidad, como mecanismos de organización de las acciones colectivas en los territorios.

El actual momento histórico hace posible restituir la centralidad del Estado en el país, y para aprovechar la oportunidad que ello significa, resulta necesario reflexionar sobre los desafíos que actualmente enfrenta la presencia y gestión gubernamental, de tal forma que esa oportunidad que brinda el cierre de la violencia se convierta en un gran activo para construir un orden social donde sea posible generar desarrollo, prosperidad y bienestar para todos los colombianos de un modo sostenible y equitativo.

El presente documento busca contribuir a esa reflexión con el fin de plantear algunos elementos de la relación del Estado colombiano con la sociedad colombiana del presente. La principal hipótesis que se busca explorar es que los cambios en la realidad social implican el desafío de adoptar un modelo de gestión pública participativa pues la idea de una administración pública soportada en un paradigma tecnocrático no sólo no resulta viable, sino que desconoce las realidades y avances que, en materia de democracia participativa, abrió la Constitución Política de 1991.

Para desarrollar esta hipótesis el trabajo muestra en la primera parte algunas de las más importantes transformaciones de la sociedad colombiana con el fin de evidenciar que el Estado colombiano se encuentra ante una ciudadanía más educada, más conectada, menos

pobre, con mayor poder adquisitivo y que le paga más impuestos al Estado. Esto genera una modificación sustancial frente al tipo de relacionamiento con el poder. De la sociedad pasiva y dependiente del Gobierno que caracterizó gran parte del siglo XX ya queda muy poco. Tal como ha sucedido en otros procesos de rápida modernización llega un momento que las transformaciones económicas y sociales avanzan más rápido que la capacidad de respuesta del Estado. Ciudadanos con mayor educación y capacidad adquisitiva reclaman mejores servicios de un Estado al que, además, entregan cada vez una mayor parte de sus ingresos.

Este argumento busca enfatizar el hecho de que estamos ante una situación fáctica y no ante una situación producida por inadecuados incentivos jurídicos. En otras palabras, no han sido las normas las que han producido estas realidades. Por el contrario, los avances normativos en el intento de ajustar el Estado a la nueva situación son notables. Colombia ha construido un Estado mucho más abierto y participativo de lo que se reconoce. Al mismo tiempo, los desafíos siguen siendo gigantes.

Por esto, en un segundo acápite del presente texto se busca repasar rápidamente las teorías de la gestión pública con el fin de ubicar los posibles cimientos teóricos sobre los cuales construir el modelo de gestión pública participativa por el cual se aboga en este texto. La revisión conceptual muestra que existen bases académicas suficientes para apoyar esta visión y que las modernas visiones de la gestión pública enfatizan modelos de interacción con los ciudadanos que incluso llevan a la necesidad de preparar nuevos modelos de gerencia pública con habilidades adicionales a las tradicionales capacidades técnicas que se piden a los gerentes públicos.

Por último, el trabajo cierra con algunos ejemplos de los avances prácticos que ha realizado en el país en materia de gestión pública participativa esbozando cómo la misma comprende escenarios de diálogo con los ciudadanos para la toma de decisiones, mecanismos de interacción para la implementación de proyectos y de igual modo,

herramientas de rendición de cuentas a los ciudadanos. El trabajo intenta mostrar algunos desafíos con respecto a estos avances.

Las ideas presentadas constituyen el esbozo de un ejercicio de comprensión más amplio, el cual involucra la necesidad de que el propio Estado recopile y entienda mejor los procesos que se encuentran en marcha, esto conlleva no solo sistematizar todos estos procesos, sino construir aprendizajes sobre los mismos. Igualmente, implica desarrollar mejores capacidades de relacionamiento, lo que incluye encontrar los verdaderos beneficiarios (clientes o stakeholders) de la acción gubernamental, de tal manera que el gobierno evite quedar atrapado por los intereses mejor organizados, pero no necesariamente más representativos. Finalmente, se reitera que este proceso, al igual que sucede en muchos países de desarrollo similar en el mundo, no es algo que pueda detenerse o evitarse, en realidad el verdadero problema estriba en tender puentes de comunicación con la sociedad o enfrentar sus demandas en las calles a través de protestas y conflictos sociales.

1.

**Un breve diagnóstico
de una sociedad más
educada y empoderada**

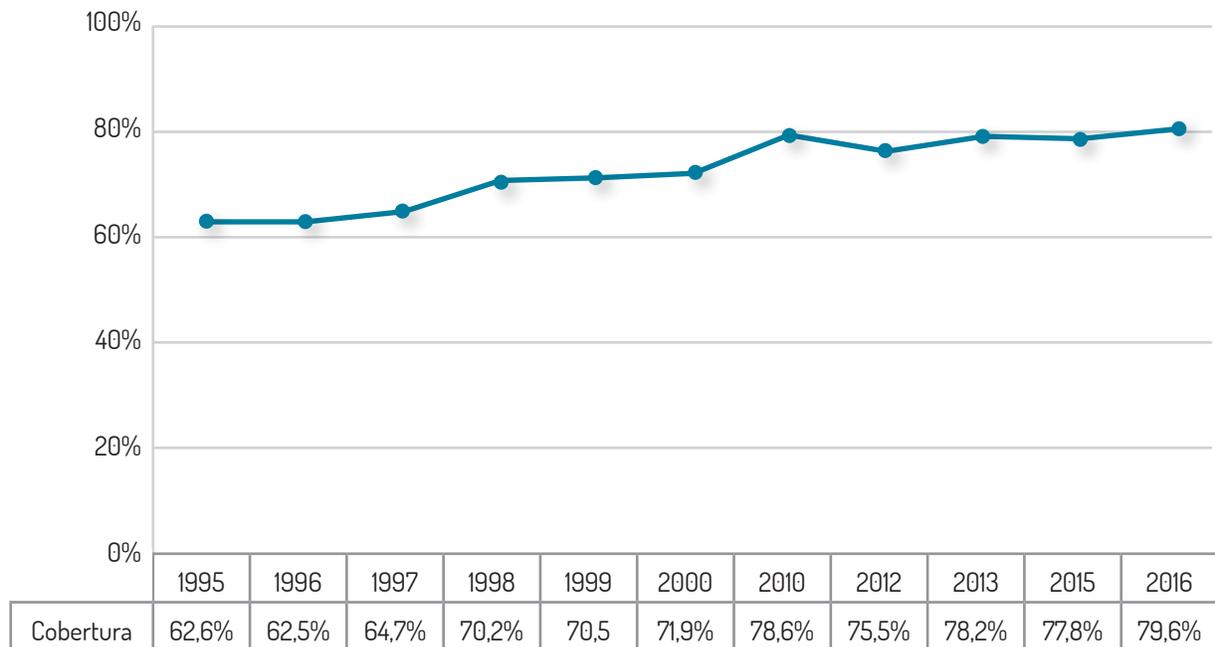
En esta sección se mostrará algunos de los aspectos más llamativos de la evolución de la sociedad. El propósito es mostrar que la sociedad colombiana ha sufrido un proceso rápido y dinámico de transformaciones sociales y culturales que significan una sociedad cualitativamente distinta a aquella con la cual se relacionó durante gran parte del siglo 20.

1.1. Una sociedad más educada

La educación es uno de los factores clave para incentivar el crecimiento de un país y reducir la desigualdad y la pobreza para a su vez impactar positivamente en la igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, la educación empodera a los individuos al hacerlos más conscientes de sus derechos y posibilidades. En Colombia la educación media está conformada por los grados décimo y undécimo y tiene como propósito fundamental preparar al educando para acceder a la educación superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano o al sistema productivo. A diferencia de la educación básica, la educación media no cuenta con cobertura universal producto de la deserción que ha limitado las posibilidades de los jóvenes a acceder a la educación superior, entrando en "situación de vulnerabilidad económica y social, no cuenta con la formación necesaria para acceder a empleos o actividades productivas que les generen ingresos dignos" (MEN, 2014).

En 1995 la capacidad que tenía el sistema educativo para atender la demanda social en educación en este nivel era del 62.6%, para el año 2016 la cobertura reportada por el Ministerio de Educación Nacional fue del 79,6%. Esto significa un aumento de casi el 18%. Esto es, casi un 1% de incremento anual sostenido durante dicho período. La siguiente gráfica muestra dicha evolución.

Gráfica 1. Cobertura bruta en educación media (1995-2016)

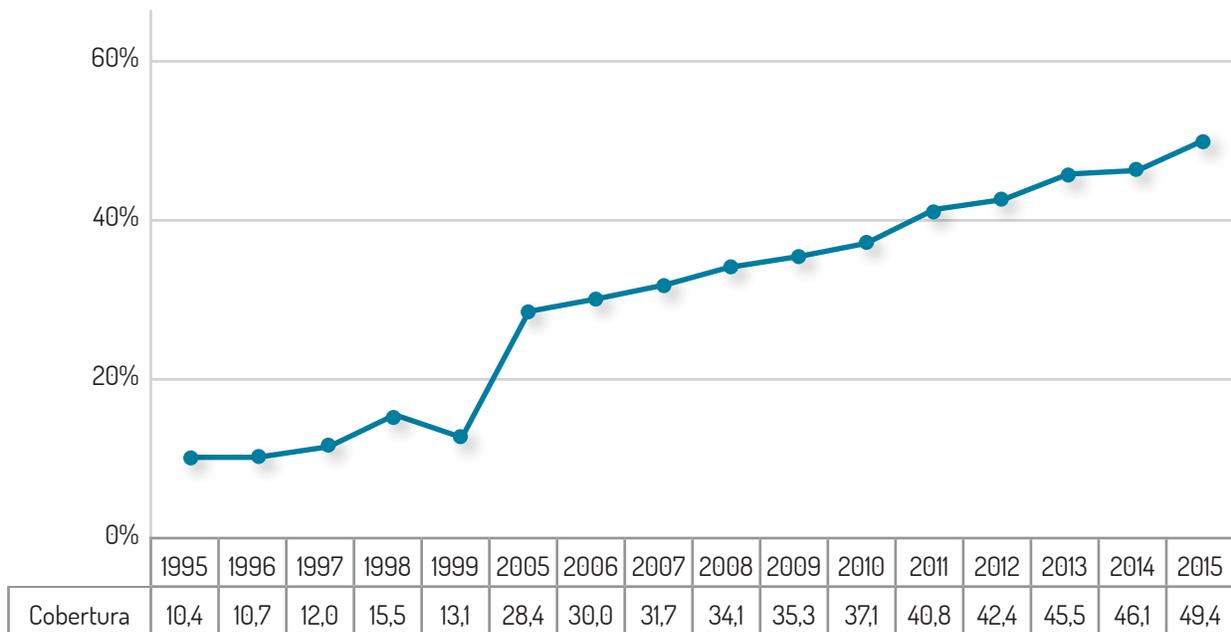


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional

Respecto a la educación superior, un estudio realizado por el Banco Mundial (2017) sobre este nivel educativo en América Latina y el Caribe, la cantidad de personas que asisten a una institución de educación superior en América Latina aumentó 21 puntos porcentuales desde 1991 a 2000 y alcanzó un 43% hasta el 2013, siendo los sectores medios y bajos de donde provino la mayor cantidad de estudiantes.

Para el caso colombiano, el comportamiento que ha tenido la cobertura en educación superior le ha permitido ubicarse en el promedio regional de América Latina y el Caribe (alrededor del 46%). Entre 1995 y 1999 creció tan solo un 2,1%, pero entre 1999 y 2005 aumentó 15 puntos porcentuales. Este fenómeno se ha mantenido en los últimos 10 años, para el 2005 la tasa de cobertura se encontraba en el 28,4% y para el 2015 ésta llegó al 49,4%, obteniéndose una diferencia positiva de 21 puntos porcentuales. A este comportamiento se debe añadir que alrededor del 70% de los municipios del país cuentan con oferta de educación superior.

Gráfica 2. Cobertura bruta en educación superior (1995-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio Nacional de Educación (1995-1999) y del Sistema Nacional de Información de Educación Superior- SNIES 2005-2015

Respecto a la oferta educativa, el sector público ha tenido una mayor participación, aproximadamente el 57% de los cupos han sido creados en instituciones de educación superior oficial y el 43% restante en instituciones privadas (MEN, 2015); la formación técnica y tecnológica ha contribuido al crecimiento sostenido que ha presentado la cobertura en la última década representando el 34% del total de la matrícula de pregrado en el país, en el 2005 estos programas representaban alrededor del 26% de las matrículas. El nivel profesional también ha registrado un crecimiento de alrededor de 480.000 cupos: 840.000 en 2005 frente a 1'320.000 en 2014 (MEN, 2015).

Este avance en materia educativa es evidencia de que el Estado se encuentra, después de 20 años, frente a una sociedad con mayor capacidad crítica, consciente de lo que está sucediendo a su alrededor y con mayor capacidad de interlocución con el Estado.

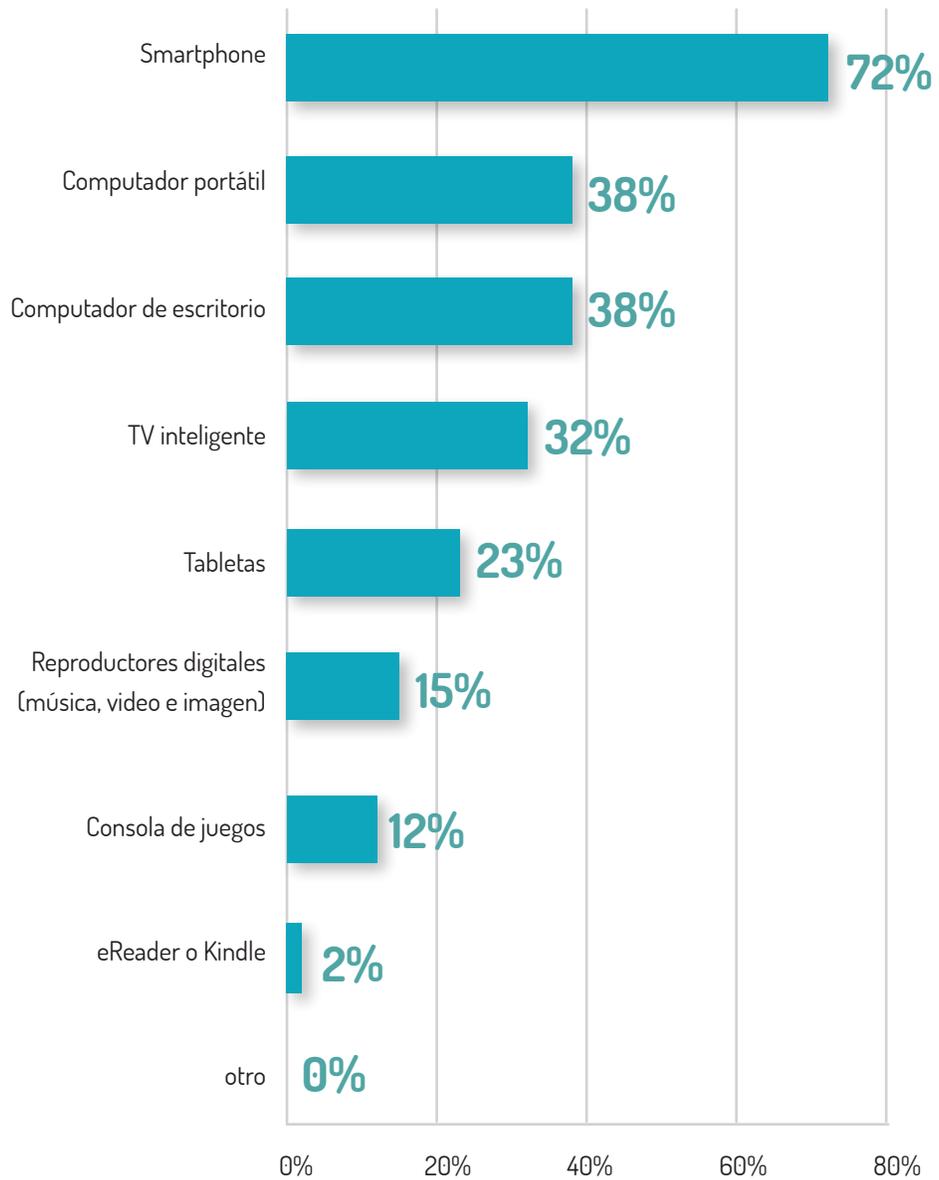
1.2. Una sociedad más conectada

En el 2010, Colombia se encontraba frente a un mercado emergente para los servicios de telefonía móvil e internet banda ancha principalmente, pero para el primer trimestre de 2015 este mercado ya había presentado un nivel de penetración del 116,5%, es decir, por cada 100 habitantes 116 están haciendo uso del servicio de telefonía móvil (MinTIC, 2015, p. 13). En otras palabras, cada colombiano en promedio usa 1,1 celular. Sin embargo, en el año 2016 el Ministerio de las TIC y Cifras y Conceptos realizaron el primer gran estudio sobre acceso y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, presentando variables como el acceso y equipamiento, uso de internet, interacción y relacionamiento con el Estado.

Según el estudio, el acceso a internet se ha democratizado en todas las regiones del país, siendo los Smartphone los equipos a los que más tienen acceso los hogares 72%, seguido de los computadores portátiles y computadores de escritorio con un 38% cada uno. A su vez, en promedio, el 76% de los encuestados acceden al servicio de internet desde sus casas o lugares de trabajo. Sin embargo, del 36% de los hogares que no cuentan con conexión a internet, el 48% expresa que es un servicio muy costoso, el 26% no lo considera necesario y el 8% porque no existe cobertura en la zona.

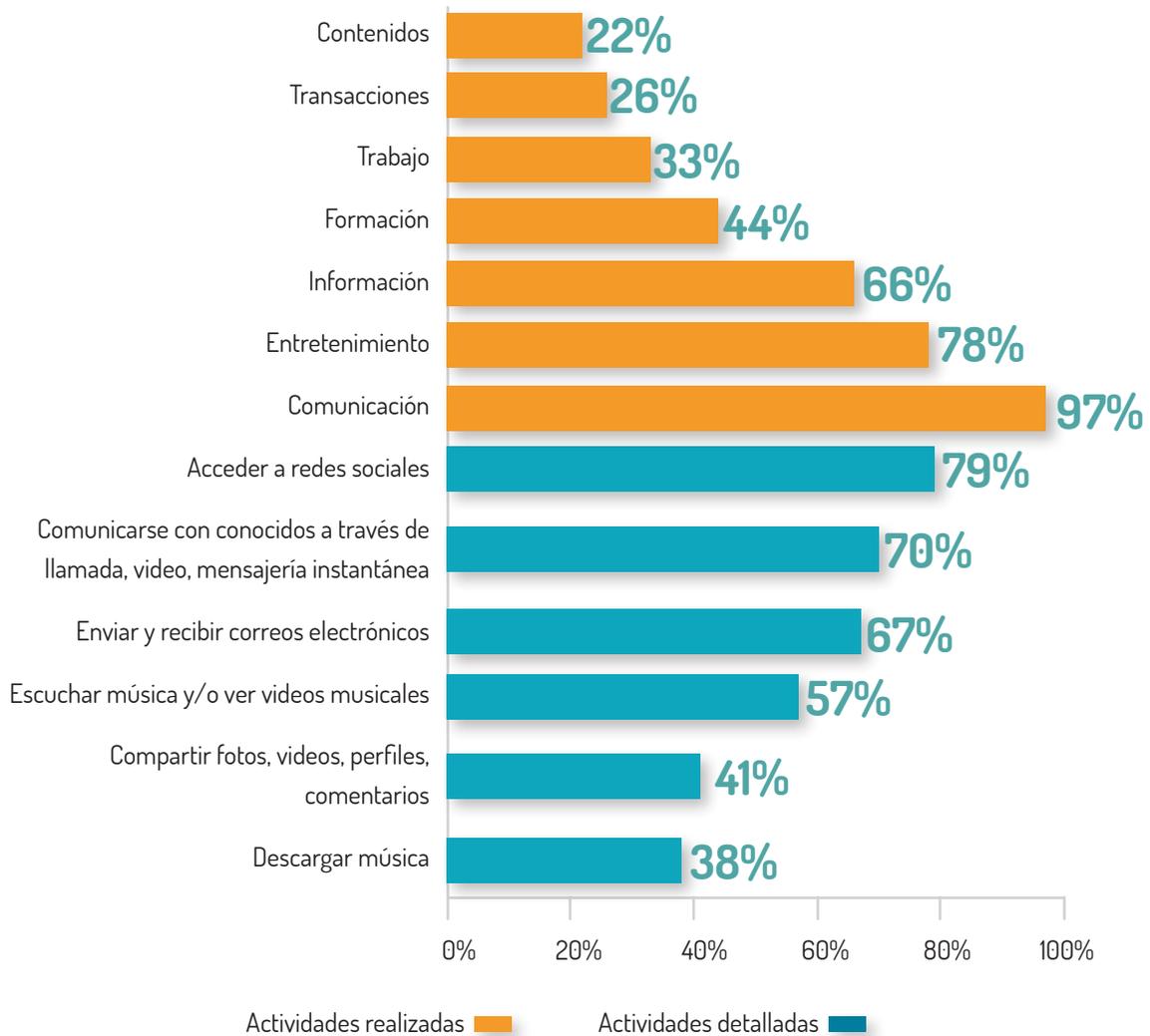
Respecto a las actividades realizadas a través de internet, el 97% de los colombianos encuestados lo hace para comunicarse, el 78% por entretenimiento y el 66% para informarse. Específicamente, los colombianos emplean internet para acceder a redes sociales, comunicarse con conocidos a través de llamadas, video o mensajería instantánea y para enviar y recibir correos electrónicos. Cabe mencionar que los ciudadanos también emplean internet con fines formativos: tareas académicas, formación y capacitación 44%.

Gráfica 3. Equipos tecnológicos a los que tiene acceso en su hogar (2016)



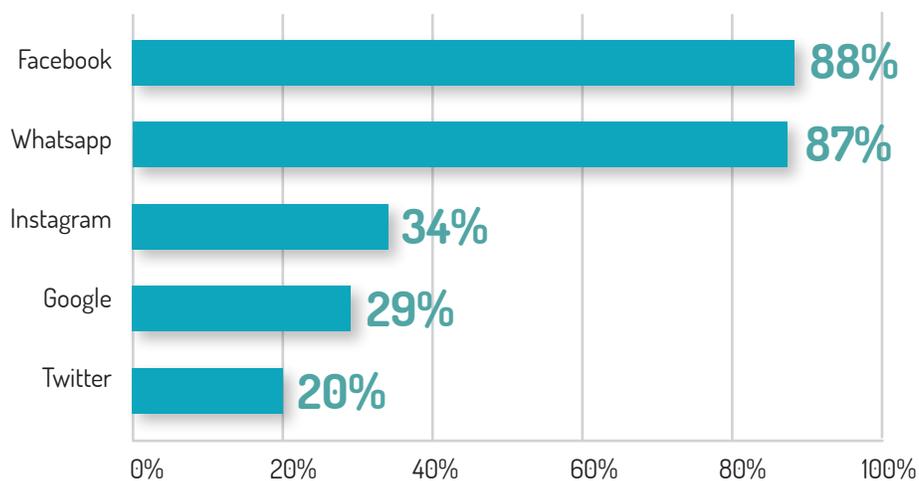
Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017

Gráfica 4. Actividades realizadas en internet (2016)



Fuente: Elaborado con base en Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017

Dado que el 79% de las actividades realizadas en internet tienen que ver con el acceso a redes sociales, el estudio indagó las cinco redes más usadas y el porcentaje diario de uso. Facebook y WhatsApp son las más utilizadas, 88 % y 97 % respectivamente (MinTIC, 2017).

Gráfica 5. Redes sociales más utilizadas (2016)

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2017

Respecto al consumo de servicios por los cuales los colombianos se han informado y entretenido, el 97% lo hace por televisión y el 71% por radio. En este último porcentaje el 38% de los ciudadanos encuestados escuchan emisoras de interés público y/o comunitario.

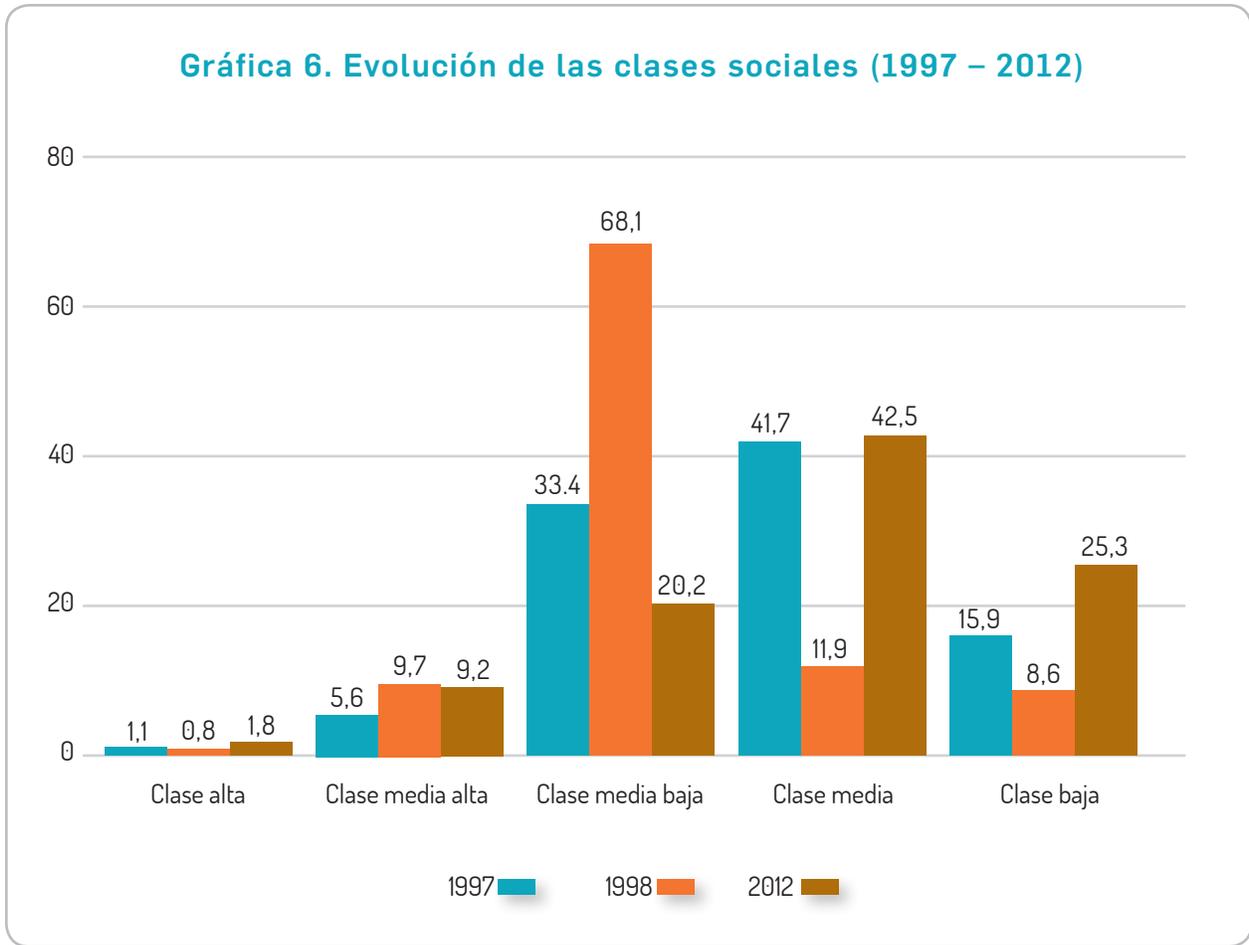
Finalmente, las TIC han impactado positivamente la relación Ciudadano-Estado, obteniéndose porcentajes alentadores. Del 85% de las personas que se relacionan con el Estado, el 76% lo hizo a través de canales electrónicos, el 80% ahorró tiempo y el 74% dinero al realizar trámites y demás interacciones con las entidades a través de los medios electrónicos que cada una de estas dispone en sus portales. Esta situación refleja: primero, la aplicación de la Ley 1712 de 2014 cuyo objeto es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información, evidenciándose principios como transparencia, celeridad, eficacia, facilitación, calidad en la información, divulgación proactiva y gratuidad. Segundo, demuestra que las entidades están aplicando la quinta dimensión del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG): *Información y Comunicación*: “dimensión articuladora de las demás, puesto que permite a las

entidades vincularse con su entorno y facilitar la ejecución de sus operaciones a través de todo el ciclo de gestión” (DAFP, 2017, p. 66). Con esta dimensión se garantiza que exista un adecuado flujo de información externa, es decir, la que permite la interacción con los ciudadanos si y solo si, se cuentan con los canales de comunicación acordes a las capacidades organizacionales de la entidad y lo previsto en la ley anteriormente citada.

Lo anterior refleja que la ciudadanía cuenta ahora con mejores capacidades para encontrarse y relacionarse con similares para actuar; para recibir información diferente a las fuentes oficiales, incrementando su desarrollo educativo, cultural, económico, social y político y, para generar nuevas dinámicas de relacionamiento entre sí y con el Estado.

1.3. Una sociedad con mayor capacidad de consumo

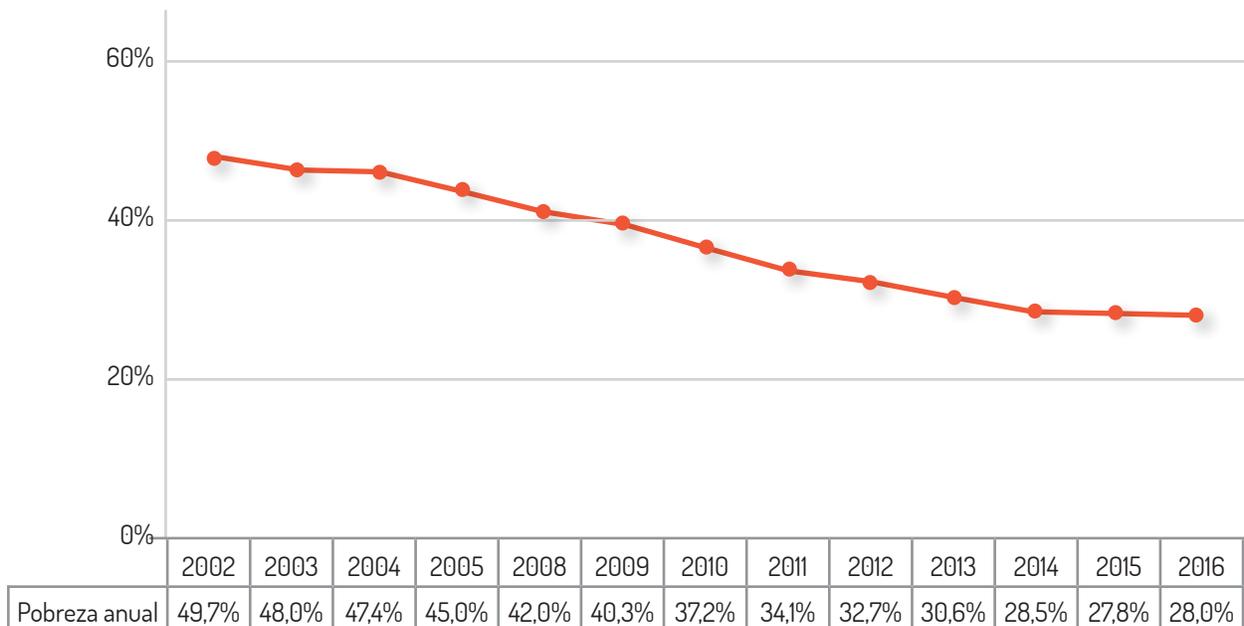
En materia de pertenencia e identificación con una clase social, para 1998 la clase social baja fue la que tuvo una mayor representatividad, pero también una variación considerable para el 2012; así mismo, la concentración en la clase media varió con un aumento de 31 puntos porcentuales aproximadamente (ver gráfica 6); además, las personas clasificadas como pobres, según el indicador multimodal, se han reducido en el país, lo que significa un crecimiento de la clase media y es la manera de darle estabilidad social a la democracia colombiana (Gómez, 2016). Esta situación ha generado que las familias demanden el acceso a bienes y servicios que antes no tendrían capacidad de llegar a aprovechar, así como variaciones en el nivel de ingresos, riqueza, ocupación o nivel educativo.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Encuesta Mundial de Valores 2015

Igualmente, se observa una reducción sistemática de la pobreza entre 2002 y 2008 (de 49,7% a 42%). Para el año 2010, la pobreza nacional alcanzó una incidencia de 37,2 lo que significa que existió una reducción de la incidencia de la pobreza nacional de 12,2 puntos porcentuales (Gráfica 7). En 2016 el 28% de los colombianos estaba en condición de pobreza monetaria, lo cual representa una variación de 0,2 puntos porcentuales, frente a 2015 cuando fue 27,8%.

Gráfica 7. Incidencia de la pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística: Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2002-2016

La anterior situación se refleja en la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, cuyo ingreso per cápita creció un 242% (pesos corrientes) entre 2000 y 2016 y un 57% en términos reales, es decir que el ingreso de las personas se triplicó y su capacidad de comprar productos aumentó en más de un 50% a pesar de la inflación y la devaluación del dólar entre el 2014 y 2016 (Herrera, 2017, p. 58).

Estos comportamientos deben analizarse en largo plazo ya que “las noticias de corto plazo hacen que los cambios sean más volátiles mientras que los de largo plazo cuentan otra historia” (Herrera, 2017, p. 58). Ejemplo de esta afirmación es el comportamiento que ha tenido la inflación, en 1990 cerró en 32% pero el 2016 cerró casi al 6%; por lo que las personas compraron en ese año 6 productos menos a los que había comprado en enero de ese mismo año, a diferencia de 1990 donde compraron 32 menos (p. 58-59).

1.4. Una sociedad que tributa más

En los últimos 25 años, el Estado colombiano ha duplicado su capacidad de recaudo (tabla 1), gracias a esto, ha podido invertir en aspectos como: educación, salud, seguridad, reducción de la pobreza, impulso de sectores económicos, entre otros. En el 2015, los impuestos representaron más de la mitad del presupuesto público (53%: \$114,7 billones) siendo el IVA y la Renta los más representativos (85%) permitiendo que el Estado financie su funcionamiento, pague deuda externa y realice inversión en obras y programas sociales (Figura 1).

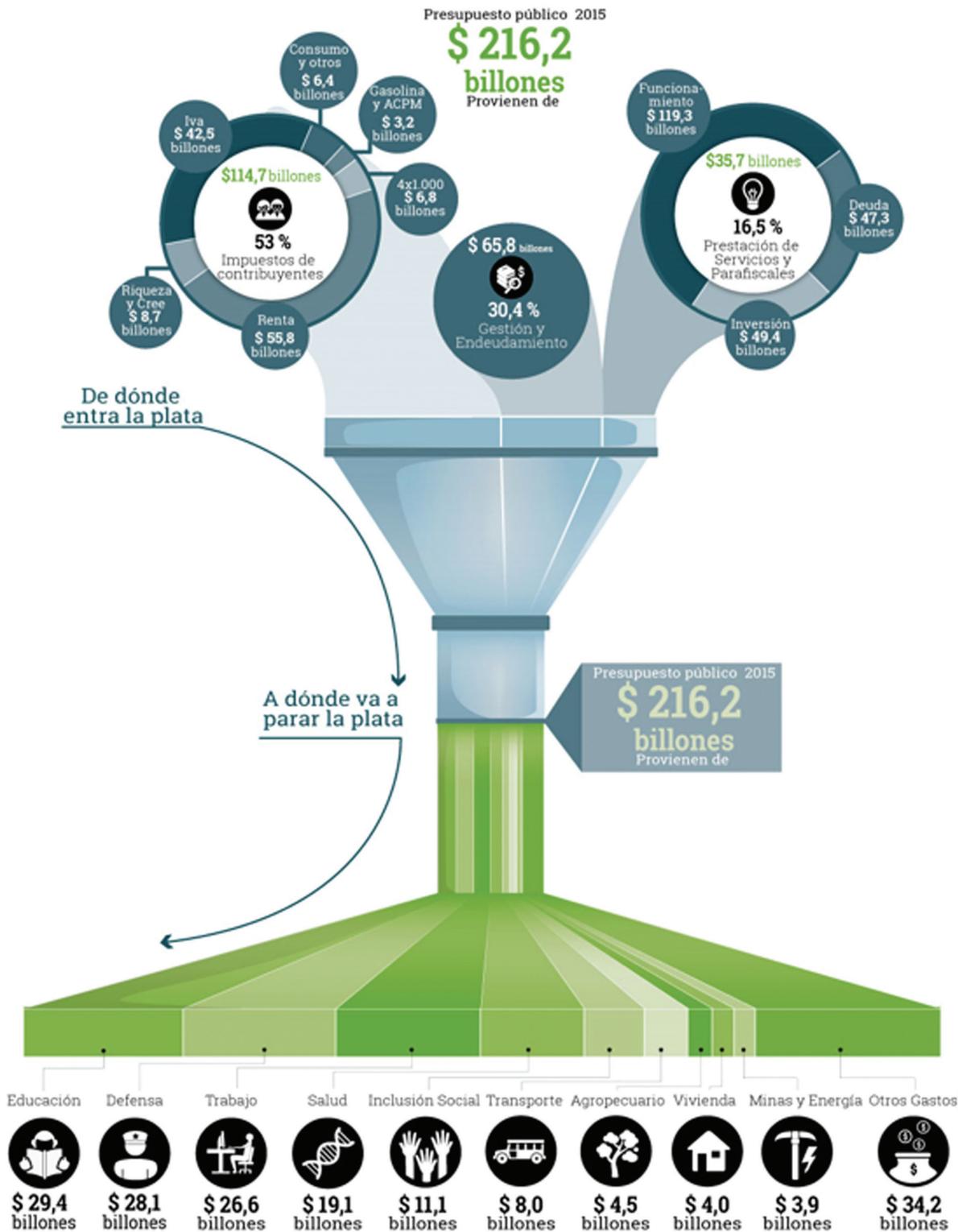
Según Camilo Herrera (2017), cerca de la mitad de los colombianos paga más del 30% de sus ingresos en impuestos y paradójicamente la clase media es la que más contribuye, pero menos beneficios recibe (p. 201).

Tabla 1. Total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB Colombia 1990-2015 (%)									
1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
10,6	15,0	15,3	15,2	14,6	16,3	16,2	16,7	17,5	18,1
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
19,1	19,1	18,8	18,6	18,0	18,8	19,7	20,1	20,4	20,8

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2017). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017, OECD Publishing, Paris.

Debe recordarse que la tributación ha sido la fuente de enormes cambios en las sociedades modernas, desde el famoso *"no taxation without representation"* que dio origen a las instituciones representativas modernas. Esto implica una modificación profunda de la percepción de las obligaciones del Estado. Aquellos que pagan impuestos esperan que el Estado lo retribuya a través de bienes públicos. La incapacidad del Estado, así como la corrupción, son una fuente poderosa de malestar en los ciudadanos. Los ciudadanos en su calidad de contribuyentes esperan que el Estado cubra las necesidades a través de una buena ejecución del gasto, por ejemplo, mediante la provisión de bienes y servicios públicos.

Figura 1. Presupuesto público 2015



Fuente: Tomado de EL Tiempo (2016) ¿Para dónde van los impuestos que usted paga?

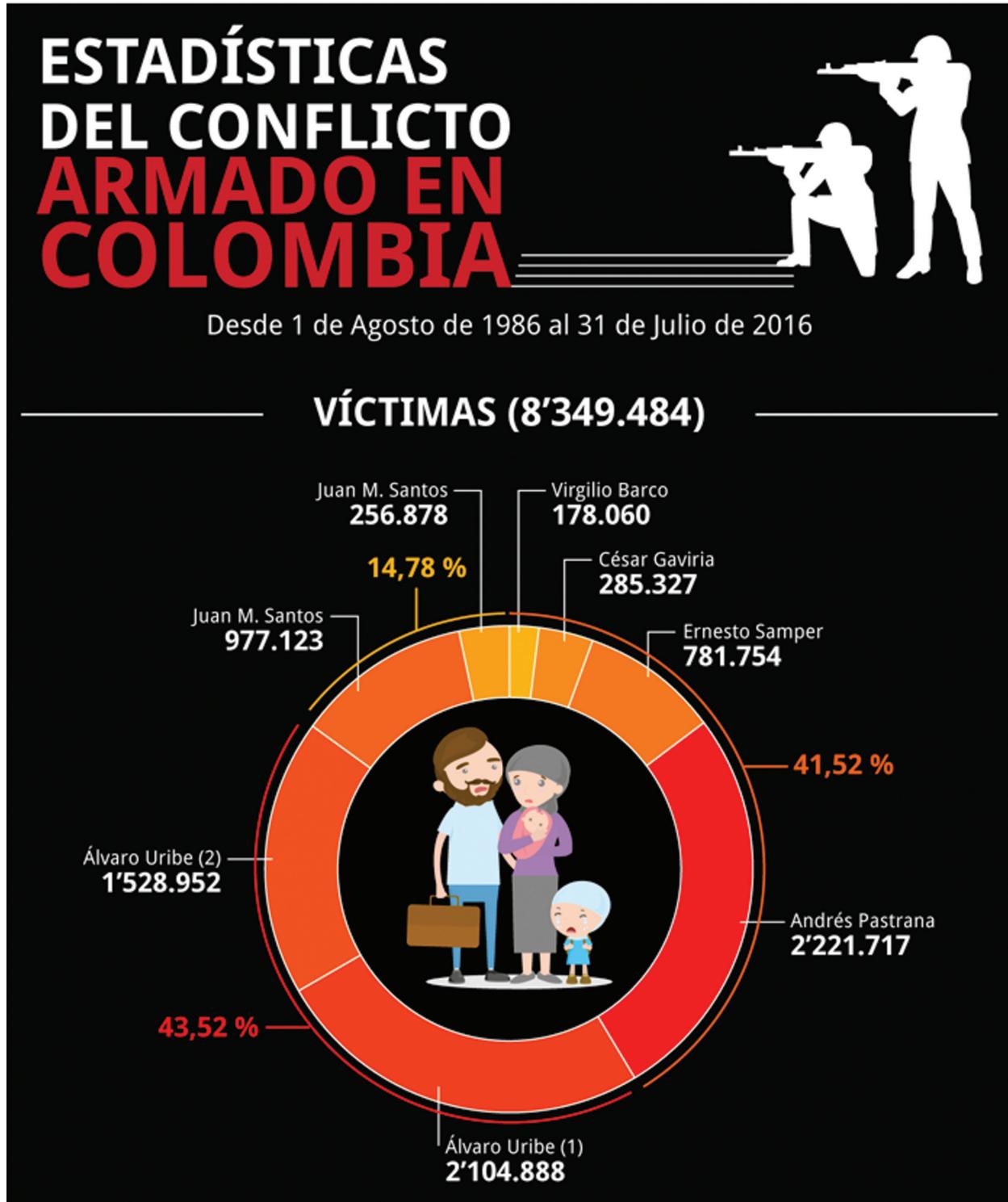
1.5. Una sociedad más pacífica y organizada

Durante las últimas cinco décadas Colombia vivió una situación de conflicto armado que produjo más de 8 millones de víctimas. Previo a ello, se había vivido la época conocida como “La Violencia” y antes de ella una situación de violencia y acoso político que está menos documentada pero que fue justo el preludio de la situación de violencia abierta que se produjo tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán.

La primera función del Estado es prevenir el uso de la violencia indiscriminada y concentrar el monopolio legítimo de la coerción y el castigo, según la célebre definición weberiana. Como se puede observar, esta situación no se ha cumplido en Colombia. Pero, gracias al acuerdo de paz firmado por el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC, por primera vez parece posible que el Estado consiga en el mediano plazo el monopolio absoluto de la fuerza. Esto implica la posibilidad de grandes transformaciones sociales e institucionales para el país.

El acuerdo de paz plantea unos escenarios, instrumentos y metodologías que apuntan a un cambio en la relación el Estado con los ciudadanos y por tanto pueden ser el inicio de un nuevo modelo de gestión pública que podríamos llamar gestión pública participativa. Para entender el impacto de las medidas acordadas en el Acuerdo de Paz, es necesario recordar que la institucionalización de la participación ciudadana en Colombia fue una respuesta a la crisis del sistema político. Además, el segundo punto del Acuerdo: *Participación política: Apertura democrática para construir la paz*, hace referencia a la necesidad de fortalecer las organizaciones y movimientos sociales, así como el robustecimiento de los espacios de participación para que la participación ciudadana tenga la incidencia y efectividad esperada (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, pág. 35), con lo cual se evitaría que las facciones opuestas al gobierno de turno, tomen las armas de nuevo y se repitan las lamentables cifras de violencia que azotaron al país por más de medio siglo.

Figura 2. Estadísticas del conflicto armado en Colombia (1998 - 2016)



Fuente: Infografía Semana.com. Datos tomados del Registro Único de Víctimas

Al revisar el segundo punto referente a la participación política, es claro que el fundamento de este es lograr que todas las personas, sin distinción alguna, puedan participar de los debates políticos y den a conocer las diferentes perspectivas existentes frente a los temas de interés colectivo (CAAP, 2017, p. 114). Por ende, se espera poder “transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política, y de esa manera abrirá nuevos espacios para la participación.” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, p. 35). Es necesario resaltar que no solo se pretende que se logre una mayor participación en la arena electoral, sino que además la ciudadanía haga parte de la discusión y el desarrollo de los “planes de desarrollo, de las políticas públicas y en general de los asuntos que atañen a la comunidad, incida efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas correspondientes.” (p. 36). En últimas, se pretende que la participación ciudadana logre ejercer control sobre la administración pública.

Sin embargo, este segundo punto no solo está referido a la necesidad de permitirles a nuevos actores (tales como las FARC) la posibilidad de participar en las contiendas electorales y de “luchar” por el poder sin las armas, sino que también pretendía que la ciudadanía pudiese jugar un rol más activo en el proceso de construcción de paz (CAAP, 2017, P. 141). Así que, para lograr estos objetivos, resulta necesario hacer una serie de transformaciones al interior del sistema político, con el fin de fortalecer el pluralismo, brindarle garantías a la oposición y robustecer las garantías referentes a la participación política. En ese sentido, vale la pena mencionar aquellos *principios* que están contemplados en el acuerdo de paz y que pretendían ser promovidos por una serie de medidas allí mencionadas: (1) pluralismo político, (2) participación electoral, (3) transparencia, (4) reforma del régimen y de la organización electoral, (5) cultura política, democrática y participativa, (6) representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono, (7) participación política y ciudadana de la mujer y (8) creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos.

Todo ello complementado con nuevos espacios y garantías para la participación, mediante el compromiso de expedir una ley estatutaria de participación que ofrezca garantías a las organizaciones sociales de poder utilizar realmente los espacios que se ofrecen. La lógica detrás de ello es que el Estado debe pasar de tener una política de "oferta" de espacios de participación, hacia una política de fortalecimiento de la "demanda" de participación, lo cual se logra mediante el fortalecimiento de los sujetos participantes. El Acuerdo incluso reconoce que la relación Estado sociedad no siempre es armónica y que en determinado momento pueden presentarse confrontaciones. En tal sentido, se reconoce la legitimidad de las protestas sociales y la necesidad de darles un tratamiento democrático. No obstante, el razonamiento del Acuerdo es que un Estado dialogante y abierto siempre será la mejor alternativa y que lo ideal es evitar los escenarios de diálogo confrontativo que impiden una deliberación racional.

Una sociedad más pacífica ofrecerá mayores oportunidades para que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos y para que se puedan establecer nuevas formas de relacionamiento social.

2.

Introducción: sobre la participación ciudadana y la gestión pública participativa

Existen múltiples definiciones sobre lo que significa la participación ciudadana, sin embargo, en el presente documento de trabajo, se pretende hacer una aproximación desde la perspectiva gubernamental, lo que implica que la participación debe ser entendida como un mecanismo para generar presión en el ámbito político con el fin de influir en el resultado de las políticas públicas. Dicha presión puede ejercerse de distintos modos: por un lado, pueden darse durante los comicios electorales, a través de las organizaciones políticas, mediante las organizaciones sociales o por medio de la participación inducida. Este último mecanismo resulta central para el presente análisis, pues da cuenta de la participación de los ciudadanos en la generación de las políticas a través de intervenciones formales en el Estado. (Banco Mundial, 2017, p. 239).

Vale la pena señalar que el concepto de participación ciudadana carece de una definición unívoca establecida, esto debido a que el término es muy amplio y abarca una gran cantidad de categorías analíticas, las cuales relacionan una lógica individual con un aspecto institucional y colectivo. Si bien no existe una definición precisa, sí parece claro que con el término participación ciudadana se pretende hacer una referencia a un tipo de relación entre el Estado y la sociedad, en la que esta última realiza una acción sobre la primera, en busca de unos intereses u objetivos definidos. La participación supone la decisión de un individuo de interactuar con otros en una actividad pública y de sopesar si los costos de dicha participación (tiempo, esfuerzo personal, perjuicio por dejar de realizar otras actividades) superan o no el valor que asigna al beneficio (material o simbólico) que espera obtener (BID & INDES, 2013).

La idea de participación ciudadana responde a un desarrollo del Estado moderno, en la cual los sujetos son reconocidos como ciudadanos en la medida que cuentan con derechos y estos pasan a constituirse en cuanto "su capacidad para participar en las decisiones que competen a la comunidad. Modernamente las constituciones consagran como derechos del ciudadano precisamente los derechos políticos, de los cuales el principal en las democracias representativas será el de elegir y ser elegido" (Correa & Noé, 1998).

Sin embargo, en el actual contexto político, los ciudadanos cada vez más quieren y exigen un actuar que vaya más allá del proceso electoral y que involucre un poder frente a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos más específicos:

“Los Estados democráticos modernos presuponen ciudadanos con capacidad de comprensión de la complejidad en la que se realiza la participación pública, en tanto que en estos Estados se admite el espacio de lo público como el escenario legal para la discusión y toma de las decisiones que afectan a los involucrados” (Domínguez, 2013).

Así que esta intervención de individuos y grupos en actividades públicas para hacer valer sus intereses e incidir en las decisiones requiere de una apertura de espacios “los cuales articulen el Estado con los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos” (Cunill, 1991: En BID & INDES, 2013).

En últimas, la participación ciudadana se entiende como un proceso que cuenta con tres elementos claves para su desarrollo: por una parte, es necesario contar con un grupo de actores intervinientes en actividades públicas en miras a satisfacer sus intereses y objetivos, por otra parte, deben existir unos espacios y mecanismos de articulación que sirvan como canales entre el Estado y los diversos actores y finalmente, una serie de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos. (BID & INDES, 2013)

Ahora bien, lo que se analizará más adelante, tiene que ver con los avances logrados en torno a la modernización del Estado, hecho en el que la ciudadanía ha jugado un rol central, ya que en la medida en que los gobiernos y la propia ciudadanía reconozcan la importancia del trabajo conjunto, se logrará impulsar la participación como mecanismo para fortalecer la calidad de la democracia. El desafío al que se ven confrontados los Estados bajo este contexto, es el de “ampliar las esferas de la vida pública, lo cual implica extender el concepto de ciudadanía y la política.” (CEPAL, 2015)

Este nuevo relacionamiento implica entender la esfera pública como un espacio de y para todos. En este sentido, la construcción de políticas públicas y todo el proceso de gestión, requiere que el espacio público sea reconocido por la ciudadanía, y se logre que las personas conozcan sus formas de organización. Lo anterior con miras a que logren posicionarse como actores en el proceso de debate y de toma de decisiones referente a los asuntos públicos. La construcción de una estrategia de participación que influya sobre el proceso de planificación de las políticas, implica la adopción de un "conjunto de principios" (CEPAL, 2015), los cuales están encaminados a ayudar en la orientación estratégica y metodológica del proceso de participación. En ese sentido, los principios referidos tienen que ver con la transparencia y acceso a la información, la voluntariedad, la no exclusión, la equidad, el reconocimiento y respeto por la diversidad y la receptividad.

Así como existen ciertos principios alrededor del proceso de participación, también existen diferentes niveles que explican el tipo de involucramiento de la ciudadanía y el grado de influencia logrado tras la incidencia sobre el asunto público. Tal como lo establece la CEPAL (2015), son cuatro los niveles de involucramiento que se pueden dar: nivel informativo (entrega de información a la ciudadanía respecto a un asunto de interés público), nivel consultivo (se recogen opiniones y propuestas de los grupos participantes), nivel decisorio (la ciudadanía tiene una influencia directa en la toma de decisiones) y finalmente, el nivel de cogestión (la ciudadanía juega un rol en la implementación y seguimiento del proyecto público).

2.1. Antecedentes: evolución de la administración pública en América Latina

A comienzos del presente año, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD, llevó a cabo una serie de seminarios y simposios con miembros del mismo, con el objetivo de realizar una serie de diagnósticos y analizar las tendencias presentes en las reformas y en el proceso de modernización del Estado en América Latina y el Caribe de las últimas tres décadas. Reconocer e incluir los aportes hechos por dicho organismo público internacional resulta necesario para poder entender no sólo los avances logrados en la materia, sino también advertir sobre aquellos desafíos existentes para lograr las transformaciones necesarias. En ese sentido, se tienen en cuenta esencialmente los informes realizados por Manuel Villoria y Mauricio Olavarría a partir de los eventos llevados a cabo entre mayo y junio de 2017.

El informe de diagnóstico realizado por Villoria (2017) frente a las reformas aplicadas en la administración pública, recogen temas tales como la profesionalización de la función pública, la planificación y evaluación de los resultados de la gestión, los presupuestos, la gestión para resultados, la calidad de los servicios públicos y el gobierno electrónico. A continuación se presenta una tabla que recoge la organización conceptual del trabajo y las tendencias que se verificaron en la implementación de las reformas. Adicionalmente, se incluyeron las dimensiones analíticas sobre las que se centra el diagnóstico y los países analizados.

Tabla 2. Dimensiones analíticas para el análisis del CLAD

Ámbitos	Subámbitos	Principales Tendencias/Énfasis	Dimensiones Analíticas	País
Profesionalización de la función pública	Recursos Humanos	Prácticas y procesos, que incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • Gestión del desempeño • Profesionalización de RRHH • Gestión de relaciones laborales • Formación/capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de SSCC o similar • % del gasto público destinado al ámbito • Nivel de atribuciones y capacidad de definición de políticas • Nivel de independencia/niveles de patronazgo político 	<ul style="list-style-type: none"> • México • Chile • Brasil • Argentina • Costa Rica • Perú • República Dominicana • Colombia
	Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Creación / fortalecimiento de institucionalidad (SSCC) • Normativas específicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de sistemas de evaluación • Existencia de incentivos a la mejora 	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia • Costa Rica • Chile
Planificación monitoreo y evaluación	Finanzas/ Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas integrados de administración financiera • Presupuesto por resultados • Evaluación de programas públicos • Auditoría financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de institucionalidad específica • Existencia de planes estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil • Chile • Guatemala • Belice • Colombia • Costa Rica • Paraguay
	Plan/ Medición Del Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica • Control estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de indicadores y sistemas de registro/monitoreo/seguimiento • Existencia de sistemas de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile • Colombia • Perú • Argentina
	Gestión Para Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión por resultados • Evaluación de políticas/planes/programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la gestión financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile • Costa Rica • Panamá • Uruguay • Brasil

Calidad en la gestión de los servicios públicos	Calidad Simplificación de trámites e innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Modelos de autoevaluación • Mejora continua • Premios a la calidad • Creación de Laboratorios • Generación de Incentivos • Gobiernos locales/ regionales • Interoperabilización de procesos • Sistemas de medición 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la auto-evaluación • Participación ciudadana en la gestión de la calidad • Nivel/magnitud de procesos tecnologizados • Nivel/magnitud de procesos certificados • Existencia de incentivos a la innovación y participación de SSPP • Existencia de alianzas público-privadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile • Argentina • Brasil • Uruguay • Costa Rica
	Gobierno Electrónico	<ul style="list-style-type: none"> • Interoperabilización de procesos • Legislación • Protección y uso de datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de interoperabilidad de procesos (Ej.: ventanillas únicas) • Disponibilidad de información en medios tecnologizados (Ej.: web) en servicios centralizados 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile • Argentina • Brasil • Uruguay • Costa Rica
	Tecnologías de información y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de TIC • Toma de decisiones estratégicas • Desarrollo en niveles nacionales, regionales y locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de retroalimentación ciudadana • Desarrollo de la metodología de la calidad • Lucha contra la brecha digital 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile • Argentina • Brasil • Uruguay • Costa Rica
Gobernanza pública	Sociedad civil y Gobierno Abierto	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y diversificación de canales • Gestión local • Creación de consejos u otras instancias • Consultas locales/ regionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de confianza institucional • Desarrollo de los instrumentos de transparencia. • Existencia de organismos específicos de buena gobernanza • Existencia de legislación específica • Existencia de mecanismos formales de rendición de cuentas • Sistemas de retroalimentación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Chile • México • Costa Rica • Uruguay

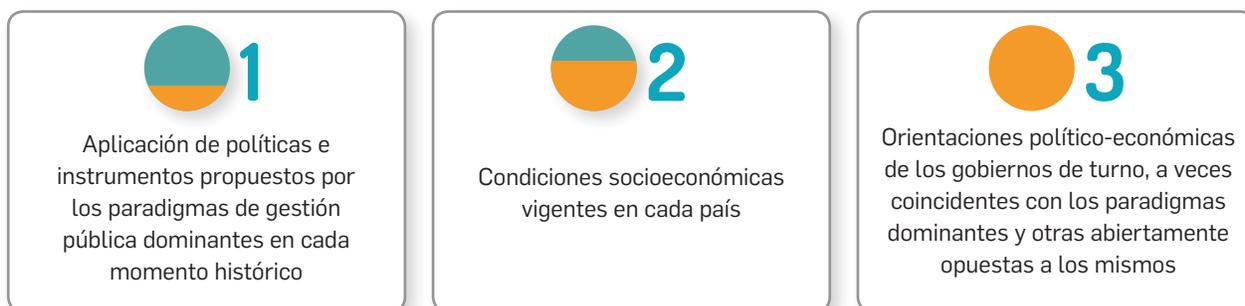
Fuente: Tomado de Villoria (2017) Informe de diagnóstico, tendencias y escenarios sobre reforma y modernización de la administración pública en América Latina (pp. 5-6)

Ahora bien, vale la pena entender a qué se refieren las reformas administrativas, puesto que es precisamente en su análisis que consisten los informes acá analizados. En ese sentido, Olavarria (2017) indica que estas “son intervenciones impulsadas por los Estados con la finalidad de alcanzar mayor efectividad en la gestión de los asuntos públicos”. (p.2). Dichas reformas pueden ser de carácter político, tecnocrático y endogámicas. Vale la pena aclarar que una reforma administrativa no representa lo mismo que una reforma del Estado, puesto que esta se refiere a “cambios políticamente intencionados en los fines perseguidos por el Estado o en su institucionalidad (...) con la finalidad de recoger nuevas realidades sociales (...)” (Olavarria, 2017, p.2)

Entender que las instituciones (reglas del juego formales e informales que estructuran la interacción social (North, 1990)) y su calidad es clave para el desarrollo de los países, puesto que no sólo indican que existe un aprendizaje social y una intencionalidad cooperativa, sino que trabajan por la productividad, la estabilidad, la justicia y la legitimidad, es necesario entonces ver qué impactos generan las buenas instituciones en criterios de evaluación clave dentro de la administración pública. A saber, Villoria (2017) indica que dichos criterios se refieren al crecimiento económico sostenible, la seguridad integral de las personas y la equidad. Diferentes estudios llevados a cabo en el mundo, han permitido entender que los países que cuentan con buenas instituciones, tienen buenos índices en cuanto a vida, crecimiento, equidad y seguridad.

En ese sentido, al evaluar los esfuerzos de reforma y modernización del estado en América Latina y el Caribe, el CLAD se enfocó en las siguientes tres variables:

Ilustración 1. Variables de evaluación del CLAD



Fuente: Elaboración propia a partir de Villoria (2017)

Tal como ya se planteó en el apartado anterior, a la región llegaron múltiples modelos de gestión pública de diferentes lugares del mundo, y que tenían enfoques diferentes sobre la forma en la que debía estar organizado el Estado. Sin embargo, lo que Villoria plantea es que los cambios en el sector público deben ir acompañados de cambios en la sociedad, la economía y el contexto internacional. Es por esta razón que resulta necesario saber si las reformas en el sector se dan a la par "con las que se van produciendo en esas otras dimensiones macro-sociales y globales, si queda rezagada o, incluso, si se ha convertido en locomotora del cambio social" (p. 11).

En ese sentido, Villoria (2017) identificó los aspectos en los cuales se deben hacer innovaciones en América Latina y el Caribe y que constituyen el núcleo de las reformas pendientes en casi toda la región:

1. hacer más flexible la gestión mediante la reestructuración organizativa del aparato administrativo,
2. rediseñar las plantas de personal estatal reasignando recursos y competencia y finalmente,
3. mejorar el servicio ciudadano reduciendo la burocratización de normas, proceso y trámites administrativos,
4. fomentar los sistemas de carrera administrativa,
5. capacitar y desarrollar permanentemente al personal,
6. mejorar los sistemas de información y los soportes computacionales,
7. introducir mecanismos de planificación, seguimiento, control y evaluación de resultados y finalmente,
8. promover la participación ciudadana en el proceso de formulación de política y el control social de la gestión pública. (p. 12)

Como se puede evidenciar, los aspectos en los que se deben hacer transformaciones en la región son múltiples, sin embargo, tal como lo plantea Olavarria (2017), desde 1990 en América Latina los procesos modernizadores de la gestión pública se han orientado en cuatro temas que se presentarán a continuación. La siguiente tabla, pretende resumir el diagnóstico hecho sobre dichos temas y los cambios que se deben hacer para fortalecerlos a futuro.

Tabla 3. Sobre los diagnósticos y cambios necesarios en los temas de administración pública

Tema	Diagnóstico	Cambios Necesarios
<p>Profesionalización de la función pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, el tema tomó un rol más relevante en las agendas reformistas de los gobiernos. • Se han logrado avances en cuanto al fortalecimiento y ubicación en altos niveles de la jerarquía gubernamental de las unidades rectoras de la implementación de la política de personal público. • Aún se evidencian prácticas de patronazgo político y de intereses corporativos al interior de la administración pública. • La dinámica de implementación de esta reforma han generado debates en el CLAD, razón por la cual se debe actualizar su formulación y precisar su aplicación práctica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar e insistir en las reformas meritocráticas de la administración pública; lo que implica actualizar el concepto de profesionalización de la función pública, fortalecer la institucionalidad que ampara el esfuerzo de profesionalización meritocrática, entre otros. • Hallar un equilibrio propicio entre lo político y lo técnico, buscando tener profesionales competentes que lleven a cabo una gestión pública efectiva. Para logra esto, se propone (entre otras cosas) identificar experiencias de conciliación entre lo técnico y lo político.
<p>Planificación, monitoreo, evaluación, gestión y presupuesto por resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una tendencia predominante frente a esta reforma relacionada con la necesidad de vincular la planificación con resultados en los escenarios estratégicos, operativos y participativos. • Se evidencian retos tales como la necesidad de coordinar y planificar mejor tanto a nivel territorial como respecto a las áreas de políticas por trabajar. • Resulta necesario profundizar y perfeccionar la conexión entre el diseño de los programas y los resultados esperados, como los sistemas de información en miras a mejorar la efectividad de los procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de datos e información veraz que permita construir indicadores de gestión, los cuales serán útiles para el diseño, implementación y monitoreo de planes que generen valor público. • Las evaluaciones hechas por los organismos multilaterales deben ser tomados como factores provocadores de acción, razón por la cual se deben diseñar mecanismos para disponer de los datos de forma ágil y poder así establecer un sistema de indicadores propio. • Asentar la gestión para/por resultados en los valores del servicio público.

<p>Calidad en la gestión de servicios públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se presentan bajos niveles de satisfacción en cuanto a la provisión y calidad de los servicios públicos. En ese sentido, se ha fomentado la incorporación de TIC para mejorar las áreas de gestión de presupuesto, tributación, personal, recursos, entre otros. • Se ha fomentado la implementación de las agendas digitales en la región, pero aún hay áreas que deben ser atendidas. • Es necesario fortalecer los sistemas de monitoreo para reflejar el impacto y cambio en los servicios públicos de cara al ciudadano. • Los cambios frecuentes en las estructuras gubernamentales en América Latina, afectan la continuidad de las políticas o alteran los objetivos iniciales de las mismas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener claro que la calidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para servir a la ciudadanía. • Se podrían abrir espacios de experimentación a pequeña escala con el fin de probar qué metodologías y modos de gestión resultan siendo más efectivos en miras a las necesidades ciudadanas. • Fomentar iniciativas de gestión del conocimiento con el fin de estar actualizando a los funcionarios en buenas prácticas y experiencias relevantes. • Actualizar la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.
<p>Gobernanza pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las iniciativas de gobierno abierto no están fortaleciendo realmente la conexión entre los actores involucrados. • Aunque existen ciertos avances, estos son lentos y aún existe mucha resistencia y la coconstrucción de un gobierno abierto se ve con lejanía. • El CLAD refleja la existencia de una débil credibilidad en la política y en las instituciones, puesto que las iniciativas de gobierno abierto, transparencia y participación no están fomentando la legitimidad, confianza ni la gobernanza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la institucionalidad que rige iniciativas tales como transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas. • Impulsar procesos de construcción de confianzas entre organismos públicos, funcionarios, autoridades y ciudadanos. • Enfatizar la ética y los valores del servicio público como guías de la nueva gobernanza pública que comienza a perfilarse. • Los mecanismos de gobernanza deben estar relacionados con la necesidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y las metas de la Agenda 2030. • Precisar en la práctica los conceptos de gobierno abierto y Estado abierto.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de Villoria y Olavarría (2017)

2.2. Modelos teóricos de la gestión pública

Al intentar definir la “gestión pública” surge un dilema semejante al presentado anteriormente en relación con la definición de “participación ciudadana”, dado que ambos cuentan con un amplio número de aproximaciones, por ende, a continuación se presentan algunas definiciones al respecto para empezar a indagar sobre la importancia que ha adquirido el tema. Partiendo de lo establecido por Forbes, Hill y Lynn (2006), el estudio de la gestión pública está enteramente relacionado con el estudio de la actividad gerencial como tal. Ello implica que las decisiones tomadas por los actores en los cargos gerenciales, no sólo requieren para su aprobación sino también para su desaprobación, el voto de una autoridad formal. En ese sentido, tal como lo indican Pollitt y Bouckaert (2004), la gestión pública puede ser definida como la necesidad de adaptar las estructuras y los procedimientos al interior de las organizaciones del sector público con el fin de asegurarse que el desempeño organizacional sea efectivo y adecuado.

Por su parte, Lynn (2003) plantea un interesante análisis en relación con el tema, lo que conlleva a una distinción de la gestión pública en las siguientes tres dimensiones: “las estructuras y procesos formales del gobierno, las prácticas de los administradores públicos individuales y las creencias y valores que infunden las organizaciones públicas y sus gestores (...)” (en Forbes et. Al., 2003, p. 260). En otras palabras, esto quiere decir que deben existir unas estructuras administrativas capaces de regular el comportamiento de los subordinados, lo cual se logra mediante la formalización de una autoridad. Por su parte, también se necesitan unas herramientas de gestión que han de ser usadas por aquellos gerentes presentes en la estructura administrativa, con el fin de que se “diseñen, implementen y evalúen las políticas y los programas”. Finalmente, se requiere de una serie de valores y estrategias al interior de la gestión pública, las cuales se han de ver reflejadas en las decisiones tomadas por los gerentes/administradores públicos, puesto que ellas definen tanto los objetivos como la misión y prioridades del ambiente institucional.

Por otra parte, resulta importante establecer que existen ciertas aproximaciones a lo que se conoce como gestión pública. Por su parte, en el estudio de Raczkowski (2016) se define tanto una aproximación positiva como una negativa al objeto de estudio. Por ejemplo, la versión negativa indica que es una estructura ficticia, en la que el verdadero objetivo de quienes se involucran en las instituciones radica en apropiarse temporalmente de los bienes públicos y así mismo, lograr implementar políticas que le convengan al grupo social que les representa. En cambio, al analizar la perspectiva positiva del tema, se encuentra que es el proceso adecuado que debe seguirse por los gobiernos para fortalecer la relación entre la ciudadanía y los gobiernos, puesto que, al lograr una efectiva distribución de los recursos públicos, se contribuye a generar competitividad en la economía nacional. Con el fin de hacer un informe detallado sobre los modelos de gestión pública que han surgido a lo largo de los años en el mundo; los cuales han tenido como fin último mejorar la relación existente entre la ciudadanía y el Estado, pensando en la construcción de lo público y de gobiernos efectivos, vale la pena revisar el programa del curso ofrecido en la Pontificia Universidad Javeriana al respecto. En ese sentido, se parte del esquema establecido por los profesores Edwin Murillo Amaris y Diego Dávila Benavides (2015), para hacer un análisis más profundo sobre los diferentes modelos, los cuales servirán de base para contextualizar el modelo que aquí se pretende entender de forma precisa: el modelo de gestión pública participativa. A saber, los modelos que se analizarán a continuación son los siguientes 6: modelo burocrático, NGP, nueva gobernanza, gestión pública participativa y el deliberative polling.

En primer lugar, se encuentra el *modelo burocrático*, el cual fue planteado por Max Weber (1997) y corresponde a una forma de organización humana basada en la racionalidad¹, donde la dominación legal es ejercida por un “cuadro administrativo burocrático” (p. 175). Este se compone por funcionarios individuales que no tienen interés diferente al de servir a su cargo, están regidos por una estructura

1 En el sentido weberiano, la racionalidad está estrechamente relacionada con la capacidad de adecuar los medios a los fines.

jerárquica organizada y cuentan con unas competencias específicas para desempeñar sus labores. Se trata de un modelo de gestión que tiene como objetivos esenciales “mejorar la efectividad con la que se consiguen las metas, maximizar la eficiencia para lograr el mejor resultado al más bajo costo y además se controla mejor la incertidumbre, al regular a los trabajadores, proveedores y mercados a partir de reglas formales conocidas”. (Petrella, 2007)

Ahora bien, los dos siguientes modelos, a saber, la *Nueva Gestión Pública (NGP)* y la *Nueva Gobernanza o Nueva Gobernabilidad* tienen unos elementos semejantes específicamente relacionados con su punto de origen. Tal como lo plantea Aguilar (2014), ambas líneas de gestión pública surgieron en espacios académicos y gubernamentales debido a la urgente necesidad de contrarrestar las crisis políticas de los regímenes autoritarios de varios estados sociales y las crisis fiscales sufridas en los estados sociales. Dicha crisis fiscal (la cual también se vivió en varios países de América Latina), afectó negativamente la economía y el bienestar, razón por la cual fue necesario generar una “política de ajuste con el fin de reconstruir el equilibrio de las finanzas (p.12). Sin embargo, este modelo no dio solución a la crisis política, por ende, para lograr la democratización del régimen político fue necesario acompañar las reformas de la NGP con unas transformaciones en la “forma de gobernar en numerosos asuntos públicos” (p. 13), conllevando a la creación de la Nueva Gobernanza.

Partiendo de lo dicho anteriormente, resulta necesario señalar que el *modelo de la nueva gestión pública (NGP)*, “impulsa la idea de ir de la administración pública a la gerencia pública” (García Moreno y García López (en Kaufmann, 2015) p. 39). A su vez, pretendía “establecer un modo gerencial o post-burocrático de administración pública” (Aguilar, 2014) basado en la descentralización. A partir de este, surgen enfoques tales como la gestión para resultados en el desarrollo (GdRD), “cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrado de su proceso de creación de *valor público* a fin de optimizarlo (...)” (BID y CLAD, 2007). Tal como lo plantea Díaz de León (2013), este modelo pretende optimizar el desempeño del sector

público, reemplazando las estructuras, fomentando la flexibilidad en los trámites y siendo más efectivos a menores costos. (p. 180). Vale la pena mencionar que este es el modelo avalado por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La *nueva gobernanza o nueva gobernabilidad* es el tercer modelo de gestión pública, y su origen radica en la necesidad de actuar con mayor eficacia incrementando capacidades, recursos y alcances de los gobiernos mediante el fortalecimiento de las asociaciones. En ese sentido, la **nueva gobernanza** es vista como “un modo post-gubernamental de gobernar” (Aguilar, 2014). Dicho modelo promueve la creación de sinergias entre actores tanto del Gobierno como de la sociedad civil y la sociedad económica, puesto que este supone que mediante la cooperación y el fortalecimiento de las redes se alcanza el mecanismo adecuado de gobierno. La nueva gobernanza buscaba darle mayor flexibilidad a la cadena de mando en los países, permitiendo que actores antes no involucrados en la toma de decisiones jugaran un papel en él. En términos más concretos, este modelo de gestión pública involucra el “proceso mediante el cual se conforma y define el sentido de dirección de la sociedad y se crea la capacidad social para producir los objetivos públicos que dan sentido y valor a la actividad colectiva de la sociedad” (Aguilar, 2014, p. 17)

El cuarto modelo, se refiere a la *gestión pública participativa / deliberativa*. Teniendo en cuenta la necesidad de que las deliberaciones sean productivas y generen los resultados esperados, los regímenes democráticos modernos han generado mecanismos con el fin de institucionalizar la discusión y poder regular la deliberación pública. Tal como lo plantea Londoño (2015) “las nuevas corrientes de la gestión pública vieron la necesidad de incorporar la voz de los usuarios y de otros tantos, sin ser simplemente soluciones basadas en una racionalidad técnica”. (p. 23). Debido a la ineficiencia presentada previamente referente a la efectiva inclusión de los distintos grupos humanos presentes en la sociedad en la toma de decisiones políticas, este modelo pretende no sólo influir en la forma en la que el Estado

llega a los ciudadanos, sino que también pretende ser capaz de alterar la configuración de lo público. La gestión pública deliberativa “pretende garantizar tanto la riqueza y la creatividad de sus respuestas a la complejidad como el compromiso y el equilibrio que ha de permitir a los diversos sentirse parte de un todo colectivo” (Brugué, 2004, p. 9). En últimas, este modelo busca construir una administración capaz de dar respuestas creativas e inclusivas a los problemas sociales; razón por la cual resulta necesario incorporar el diálogo en el sistema con el fin de fomentar la confianza y permitir la mediación.

El último modelo es conocido como *deliberative polling*. Este busca conocer de manera directa, partiendo de ciertos grupos sociales, temáticas de interés ciudadano para incluirlos en el proceso de toma de decisiones. Dicha información llega a conocerse mediante la realización de consultas públicas en donde se generan procesos deliberativos intensos. (Isernia & Fishkin, 2014). Además de pretender conocer sus intereses, también pretende servir como un espacio de interacción directo que incluye tanto a expertos como creadores de políticas. A saber, este tipo de sistema lo ha desarrollado el Centro de Democracia Deliberativa (Center for Deliberative Democracy) de la Universidad de Stanford, con el fin de darle un uso novedoso y constructivo a las investigaciones sobre opinión pública.

En el apartado anterior se presentó un primer acercamiento al concepto de gestión pública participativa, el cual no sólo resulta siendo un modelo importante a nivel global, sino que es el que desde 1991 se ha buscado implementar en Colombia para regular la forma en la que se da la relación entre Estado y ciudadano. Es por esta razón que adicional a lo ya planteado sobre este modelo de administración pública es necesario indagar otros elementos importantes que permitirán dar respuesta a la pregunta sobre ¿cómo la administración pública interactúa con el ciudadano?

En primer lugar, se debe entender qué implica que se de participación ciudadana en la gestión pública, razón por la cual es necesario rescatar la definición dada en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009) sobre la misma. En ese sentido, se definió que en la medida en que en las sociedades democráticas se

lograra la intervención social en la construcción de políticas públicas; se podría canalizar, dar respuesta o ampliar “los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”. (p. 4)

En ese sentido, se dio a entender que, dentro de los sistemas democráticos, el rol jugado por la ciudadanía en los procesos de la gestión pública era clave y en cierta medida, sin la participación ciudadana no se podría considerar un régimen como democrático, efectivo o legítimo. La razón de dicha correlación se fundamenta en el hecho de que la representación política debe estar acompañada por la participación de la ciudadanía como mecanismo que refuerza la posición activa de la sociedad en la toma de decisiones, la expresión de sus intereses y la potenciación de las capacidades existentes en la esfera civil, cuyo fin último es mejorar la calidad de vida de la población. Por otro lado, resulta necesario que la ciudadanía tenga mayores niveles de participación en los asuntos gubernamentales, puesto que esto permite que se promueva una “nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos (...)” (CLAD, 2009).

Resulta también de gran importancia considerar que la participación de la ciudadanía en la gestión pública no es sólo un derecho exigible, sino que, además, es una responsabilidad cívica que debe ser cumplida mediante actos de carácter individual o colectivo. Partiendo de la dualidad aquí reflejada, los poderes públicos tienen un mandato importante en la materia dado que son los encargados de destinar los recursos necesarios y facilitar los espacios para que dicho derechos se hagan efectivos, “en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social” (CLAD, 2009).

Asimismo, se deben tener en cuenta los ocho principios, establecidos en la Carta Iberoamericana, sobre los que se ha de basar la participación ciudadana en la gestión pública: constitucionalización (incluir el derecho en las constituciones), igualdad (garantizar el ejercicio del derecho), autonomía (capacidad de independencia entre

los actores), gratuidad, institucionalización (generar mecanismos para que el derecho de participación en la gestión pública sea respetado), corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación y finalmente, la adecuación tecnológica.

Finalmente, vale la pena indicar que la participación ciudadana no sólo se da en el marco de los programas y políticas públicas, sino que también juega un importante papel en el desarrollo de las herramientas en la gestión pública. Por un lado, la ciudadanía podrá involucrarse en el desarrollo de las políticas públicas dependiendo de la etapa en el ciclo de la política y el tipo de política que se esté tratando. Tal como lo plantea BID & INDES (2013), “la capacidad que tienen los procesos participativos de acoger las demandas ciudadanas guarda estrecha relación con las condiciones en las cuales un proceso se desarrolla”. (p. 5). Por otro lado, la ciudadanía también puede trabajar para mejorar la calidad de la democracia, fomentando la ampliación de la esfera política con el fin de que los temas públicos sean discutidos por actores nuevos. En últimas, las herramientas de gestión pública que se usen, no sólo deberán cumplir con una serie de principios rectores, sino que, además, deberán adecuarse al contexto en el que se usarán; bien sea dentro de la gestión pública local, regional o nacional. (CEPAL, 2015, p. 27).

2.3. Esbozo de una gestión pública participativa

En esta sección se mostrarán algunos de los avances en la aplicación del modelo de gestión pública participativa en Colombia. Sin duda, son muchos los avances del Estado colombiano en esta materia, pero los mismos carecen de una sistematización que permita comprenderlos, con lo cual una tarea futura será justamente esa.

2.3.1. Instrumentos de consulta

Resulta necesario conocer los mecanismos de participación ciudadana y también las actividades en las que puede participar el ciudadano más allá de dichos mecanismos. Los primeros, se refieren a “los medios

a través de los cuales se materializa el derecho fundamental a la participación democrática y permiten la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político.” (DAFP, 2014, p. 8). Estos se encuentran incluidos en la Constitución Política, específicamente en el artículo 103, donde se establecen las formas de participación democrática. En segundo lugar, se deben analizar “los diferentes escenarios que la administración dispone para que los ciudadanos interesados tengan un contacto más cercano con las instituciones del Estado.” (Superintendencia de Sociedades, 2017, p.7)

Los mecanismos de participación ciudadana, brindan la oportunidad a la ciudadanía de decidir mediante el voto, temas relevantes para las diferentes entidades territoriales. A saber, los mecanismos son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Vale la pena mencionar que esos mecanismos brindan a los ciudadanos la oportunidad de participar en el poder político y el control social, y aunque no hacen parte exclusiva del análisis acá presentado, vale la pena tenerlos en cuenta. A partir de la Ley 134 de 1994 y mediante la Ley 1757 de 2015 se complementaron y modificaron dichos mecanismos, con excepción del voto, a dichos mecanismos modificados se refiere la siguiente tabla.

Tabla 4. Mecanismos de participación ciudadana	
Mecanismo de participación	¿Qué es?
Plebiscito	Pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo
Referendo	Convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica (referendo aprobatorio) o derogue o no una norma que se encuentre ya vigente (referendo derogatorio).

Consulta popular	Institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido según el caso por el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto
Cabildo abierto	Reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.
Iniciativa legislativa	Derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley, de Ordenanza de Acuerdo y de Resolución y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, para que sean debatidos, modificados, aprobados o negados en la corporación pública respectiva.
Revocatoria del mandato	Derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un Gobernador o a un Alcalde.

Fuente: Función Pública con base en la Ley 134 de 1994

Por su parte, el sector público también ofrece cierto número de mecanismos para que las entidades públicas fomenten su interlocución con la ciudadanía. El fin de dicha interlocución consiste en fomentar “el diálogo sobre la gestión y sus resultados en el proceso de rendición de cuentas (...), por esto “cada entidad debe promover la participación de organizaciones y actores representativos de diferentes sectores de la sociedad, poblaciones y la ciudadanía en general” (DAFP, DNP & Presidencia, 2014). El siguiente cuadro, recopila dichos espacios en los que se generan diálogos entre la ciudadanía y el Estado.

Tabla 5. Instrumentos de consulta	
Instrumento	¿Qué es?
Foro	Reunión pública en la cual diversas organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas deliberan e intercambian ideas y opiniones, para evaluar el cumplimiento de las políticas, planes, programas o proyectos de alguna entidad o sector.
Feria de la gestión	Acto público organizado por la entidad, se puede realizar en uno o varios días, al que pueden asistir ciudadanos y entidades libremente. En este espacio, a modo de feria, se exponen cada uno de los componentes de la gestión de las entidades.
Audiencia pública participativa	Evento público entre ciudadanos, organizaciones y servidores públicos en donde se evalúa la gestión gubernamental en el cumplimiento de las responsabilidades políticas y los planes ejecutados en un periodo determinado; estas audiencias se realizan con el fin de garantizar los derechos ciudadanos.
Grupo focal	Agrupación de personas con diferente formación académica y profesional, pero que comparten algún tema en común, frente al que presentan diferentes percepciones. Las reuniones con grupos focales se realizan a través de talleres de discusión e intercambio de opiniones en torno a un mismo objetivo.
Reunión zonal	Encuentro de actores o ciudadanos que tienen un interés particular a partir de un territorio específico. Estas reuniones se recomienda realizarlas en los lugares donde se ha establecido el interés común de los actores. Es decir, en el mismo sitio de las obras, veredas o zonas de ejecución de los proyectos. En estas reuniones solamente se establecerá diálogo concerniente al interés específico.
Mesa de trabajo temática	Este espacio se relaciona con la posibilidad de establecer una metodología de taller colaborativo donde al final de la jornada se obtiene un producto que deberá ser tenido en cuenta por la entidad en su gestión.
Encuentros regionales	Estos espacios tienen un alcance mayor que las reuniones zonales, aunque mantienen el mismo espíritu. Se trata entonces de establecer una agenda de discusión mucho más amplia que involucre actores de un territorio que sea considerado una región.

<p>Asambleas comunitarias</p>	<p>Espacios organizativos de representantes de familias que viven en una comunidad donde se promueven la gestión, el trabajo y el desarrollo comunitario. Sus agendas, parecidas a las de las reuniones zonales por la especificidad de sus intereses, tienen en cuenta el bienestar de toda la comunidad directamente afectada por la gestión y los resultados de la misma. Su agenda, al tener presente el desarrollo social, es más amplia que las de las reuniones zonales.</p>
<p>Observatorios ciudadanos</p>	<p>Espacios creados desde entidades de carácter técnico, intersectorial y multidisciplinario, conformados en constante interacción con ciudadanos y organizaciones con el objetivo de realizar seguimiento, monitoreo y evaluación a determinadas políticas o entidades a través de instrumentos propios, por lo general tienen un carácter permanente.</p>
<p>Consejos de participación ciudadana</p>	<p>Aquellos espacios de participación ciudadana creados a partir de normas e instituciones formales que han abierto la posibilidad de participación y establecimiento de diálogo directo entre las entidades y los ciudadanos que los conforman. Por lo general son de carácter temático y estable a lo largo del tiempo.</p>
<p>Entrevistas con los actores</p>	<p>Este espacio da la posibilidad de establecer una relación directa con unos pocos ciudadanos interesados en conocer unos temas específicos, se debe implementar una vez haya preguntas concretas para poder instaurar el diálogo sobre un tema en particular. Su aprovechamiento se obtendrá de la posibilidad de maximización del tiempo de los dialogantes a partir del conocimiento previo por las partes del cuestionario elaborado para tal fin.</p>
<p>Defensor del ciudadano</p>	<p>Aquella figura o persona a la que el ciudadano puede acudir para plantear, sin previa cita, un tema sobre el cual se quiere quejarse o sobre el cual quiere conocer más. Esta figura podrá acompañarse de una estrategia de visibilidad de su trabajo.</p>
<p>Espacios de diálogo a través de las TIC</p>	<p>Son herramientas como chat, foros virtuales, video streaming, redes sociales, aplicaciones móviles que permiten establecer una comunicación y retroalimentación en tiempo real por medio del uso de las nuevas tecnologías de la información.</p>

Fuente: DAFP, DNP, Presidencia (2014) Manual único de rendición de cuentas

Tal como se evidencia en el cuadro anterior, teóricamente en el país se cuenta con una gran diversidad de mecanismos estatales para lograr que los procesos de diálogo entre los ciudadanos y las entidades públicas se produzcan para tomar decisiones acertadas que contribuyan al bienestar y generen valor público. Sin embargo, al intentar hacer un seguimiento al número de actividades como estas que se han llevado a cabo a lo largo de los años y de los impactos que estos han tenido sobre las comunidades, encontramos que la información no se encuentra sistematizada, razón por la cual hacer un seguimiento tanto a nivel nacional como territorial resulta preciso.

Adicionalmente, se evidencian dos problemas en cuanto a la condición en la que se desarrollan actualmente dichos mecanismos de consulta. Por una parte, se considera que el tema de la representatividad se ve ampliamente afectado, dado que, a raíz de la falta de capacidad de gestión de los asuntos públicos, en múltiples ocasiones estos son cooptados por quienes tienen un acceso más directo a la información del Estado. Generalmente, en el país las élites son las que conocen dónde y cuándo se llevarán a cabo las inversiones estatales y en esta medida terminan controlando las redes de contratación, lo que impide que los auténticos representantes de los sectores hagan parte de los programas públicos. Es por esto, que muchas veces la inversión pública en vez de contribuir a construir un país más equitativo, está generando mayor desigualdad.

El segundo problema identificado, consiste en la falta de capacidad de organización de los intereses de la sociedad. En sectores tales como la salud y el educativo, no se cuenta con una buena organización por parte de los *stakeholders*. El caso del sector salud es interesante pues plantea el interrogante ¿se trabaja para las EPS y los hospitales o para los pacientes que no están organizados? Dado que no existe una asociación de pacientes que hagan huelga, quienes están organizados son los factores de poder del sector. El sector de la educación presenta un problema semejante, dado que, si bien es cierto que se tiene una entidad como el FECODE, en donde los maestros están organizados, la voz de los estudiantes y de los padres de familia rara vez se escuchan al momento de la toma de decisiones de temas educativos.

Aunque se identifica que existe un riesgo relacionado con el “neocorporativismo”, el cual refiere a que el Estado dialoga únicamente con los intereses organizados y a partir de ahí se construye la armonía social, el problema en las sociedades desiguales, tal como la colombiana, es que también existe desigualdad en la organización. De allí se despliega la primera recomendación, la cual consiste en construir un Estado con una actitud política proactiva frente a sus beneficiarios. Un ejemplo de la capacidad que tiene el Estado colombiano de ser activo y proactivo, se evidencia con la creación de la Agencia de Víctimas, en la que a partir de un incentivo estatal se creó una asociación que construye en conjunto con este amplio sector poblacional.

El ejemplo anteriormente planteado, representa el tipo de programas que el Estado debería ser capaz de hacer, pero que le cuesta mucho hacerlo puesto que muchas instituciones temen que en la medida en que las personas estén más organizadas, serán capaces de pedir más y harán más responsable a las entidades estatales. Allí entra el proceso de rendición de cuentas, donde se debería ser capaz de comunicarles a los afectados por las actividades del Estado (*stakeholders*) lo que se está haciendo y en esta medida poder recibir una retroalimentación sobre los programas. Esto dado que lo que se evidencia en la práctica es que se lleva a cabo un ejercicio de publicidad por parte de la administración, y el proceso de retroalimentación se termina haciendo únicamente con los propios funcionarios, dejando de lado las concepciones de la ciudadanía.

La segunda recomendación que se puede brindar, con el fin de mejorar la labor y efectividad de los instrumentos de consulta, consiste precisamente en lograr que se cuenten con los datos necesarios sobre los procesos que allí se adelantan, los objetivos específicos y los resultados. Esto, con el fin de evitar errores en el proceso de toma de decisiones, puesto que en la medida en que la gestión pública cuente con la información necesaria sobre los ciudadanos, no sólo se estarán conociendo las opiniones y necesidades de los principales afectados, sino que, además, se evitarían errores administrativos.

2.3.2. Cogestión en la implementación de las políticas

En primer lugar, resulta importante tener en cuenta que existen “cuatro niveles de participación dentro de los cuales se implementan distintos mecanismos participativos” (Cano, 2008). Dichos niveles permiten ayudar a identificar tanto el grado de involucramiento como el grado de influencia que pueden tener las opiniones de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión que se esté llevando a cabo. Tanto el Manual de la CEPAL (2015) como Cano (2008) permiten entender con mayor profundidad estos cuatro niveles, los cuales son: el nivel informativo², el consultivo³, el decisorio⁴ y el de cogestión.

Ahora bien, al enfocarnos específicamente en el nivel de cogestión, se hace referencia a la búsqueda de lograr una mayor interacción del Estado para vincular a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas. “En este nivel de participación se busca que las personas y grupos que participaron de la toma de decisiones, se involucren en su implementación y seguimiento de forma de asegurar que se lleve a cabo en forma adecuada.” (Manual CEPAL, 2015, p. 18) “Frecuentemente, en el nivel local se presenta este tipo de mecanismos cooperativos, en los que la ciudadanía participa con la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales.” (Cano, 2008).

En Colombia se cuenta con una amplia experiencia en esta materia, por ejemplo, mediante la contratación de juntas de acción comunal y de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de programas y proyectos oficiales.

2 Según el Manual de la CEPAL, “El nivel informativo consiste en la entrega de información a la ciudadanía sobre un asunto público” (2015, p. 18).

3 Partiendo de Cano (2008), el nivel consultivo “pretende obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno a la cual el gobierno interviene o intervendrá.” (p. 155)

4 Según Cano, en el nivel de decisión, “la participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en elemento indispensable para la toma de decisiones públicas. (p. 156)

2.3.3. Rendición de cuentas

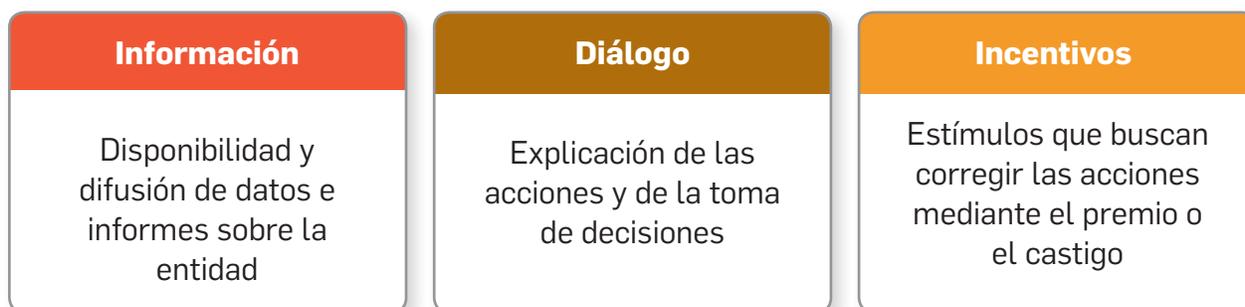
Ahora bien, uno de los elementos más importantes relacionados con la gestión pública participativa, tiene que ver con el proceso de rendición de cuentas. Tanto la definición del concepto, el análisis del problema, los objetivos como el plan de acción frente a la rendición de cuentas, se encuentran en el documento CONPES 3654 de 2010, puesto que allí se encuentra la política de rendición de cuentas con énfasis en la relación entre la Rama Ejecutiva y la ciudadanía. En ese sentido, dicho documento CONPES orienta las acciones tanto de las entidades de la Rama Ejecutiva como de los servidores públicos. Por otro lado, también debe analizarse los contenidos centrales de la Ley 1757 de 2015, puesto que, al basarse en la promoción y protección del derecho a la participación democrática, necesariamente se refiere al proceso de rendición de cuentas.

Siguiendo con lo planteado anteriormente, vale la pena reseñar el recorrido cronológico expuesto en el documento CONPES sobre los antecedentes de política en la materia aquí analizadas. A saber, desde 1995 iniciaron los esfuerzos por hacer de la rendición pública una política de gobierno, mediante el desarrollo del documento CONPES 2779 de dicho año. Posteriormente, hacia los años 2000 y 2003 surgieron otros CONPES enfocados en el tema. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 planteó la necesidad de “establecer procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas”, así como “implementar sistemas de información que permitan optimizar las decisiones de política”.

El documento CONPES 3654, indica que, en sentido general, la rendición de cuentas “es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado”. (2010, p. 13) Al analizarlo desde la perspectiva política y estructural del Estado, esta es vista como el agregado de estructuras (tanto de normas como de instituciones), prácticas (acciones específicas realizadas) y resultados (productos

de las prácticas) “mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servicios públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos (...)” (p. 13) Tal como lo plantea el Manual Único de Rendición de Cuentas (2014), la cultura de RdC “implica la apropiación voluntaria de los tres elementos fundamentales del proceso: información, diálogo e incentivos” (p.15)

Ilustración 2. Componentes de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia a partir del CONPES 3654 de 2010

Es necesario tener en cuenta que existen una serie de aspectos sobre las cuales las entidades deben comunicar y rendir cuentas a la ciudadanía, tales como lo son: el presupuesto, el cumplimiento de metas, la gestión, la contratación, los impactos de la gestión y las acciones de mejoramiento de la entidad. (Ver más en el Anexo 1)

Al revisar el diagnóstico hecho en el documento CONPES, se evidencia que el problema central radica en que aunque en Colombia se cuentan con mecanismos y disposiciones legales para llevar a cabo los procesos de rendición de cuentas, aun así se presentan limitaciones “que vuelven inadecuadas dichas prácticas en relación con las restricciones de la información que ofrecen las entidades a la ciudadanía, así como con las escasas posibilidades de diálogo e interlocución (...) y con incentivos insuficientes” (p. 35). Estas inconvenientes prácticas no solo afectan a la ciudadanía (pues se desconoce el funcionamiento y los resultados de la gestión pública), sino también a las administraciones públicas (las cuales no pueden conocer sus errores y por ende tampoco pueden corregirlos), no se respeta el principio básico de transparencia en la información y la confianza por parte de la sociedad disminuye.

El Documento CONPES identificó los siguientes ejes problemáticos frente al proceso de rendición de cuentas en el país: (1) información inadecuada para los fines de la rendición de cuentas social, (2) baja calidad del diálogo con la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas y (3) limitados incentivos para la rendición de cuentas. (p.49) Partiendo de dichos ejes, se establece en el documento de política el objetivo principal de del documento de política la necesidad de consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva a la ciudadanía. En ese sentido, se espera que a largo plazo los procesos de rendición de cuentas a nivel nacional y territorial mejoren, que la ciudadanía tenga un mayor conocimiento de la gestión pública, que las administraciones públicas puedan evaluar y ajustar sus políticas a partir de la retroalimentación dada por la ciudadanía y finalmente, que exista más transparencia e interés por parte de la ciudadanía en los asuntos públicos (p. 51).

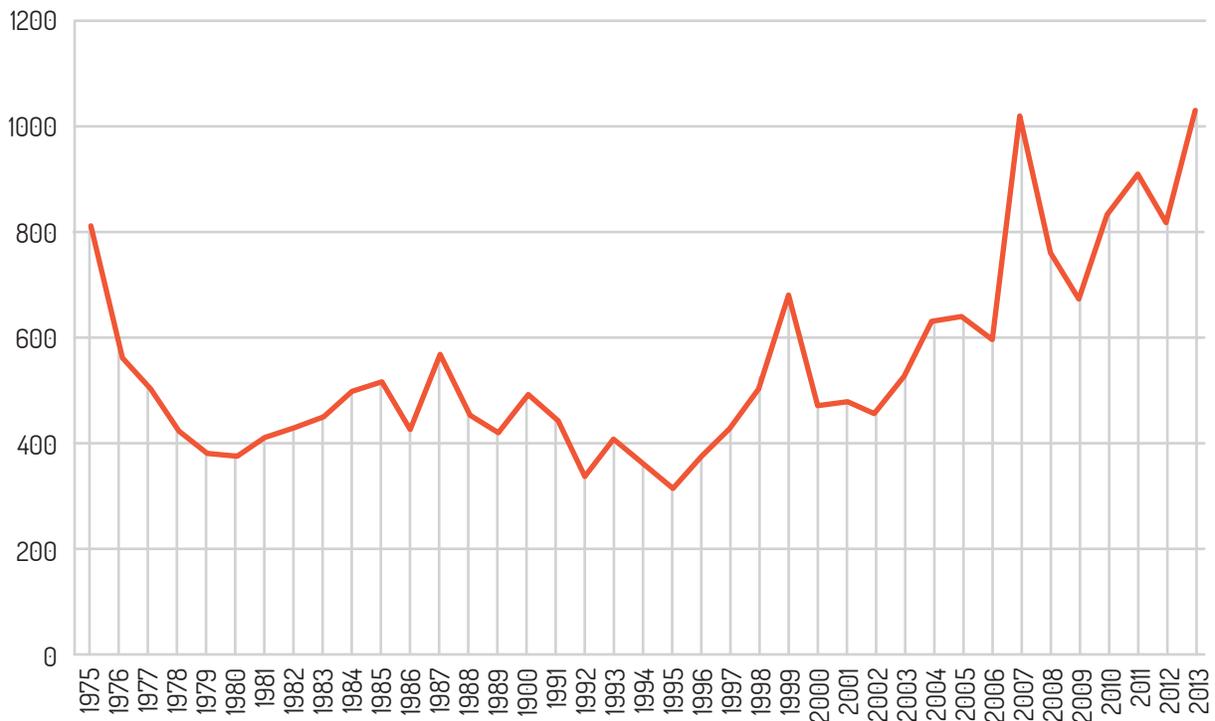
2.3.4. Conflictividad

Ahora bien, cuando las relaciones entre el Estado y la sociedad no conducen a dialogar para encontrar soluciones y alternativas, se producen desencuentros que se pueden traducir en protestas sociales y otro tipo de conflictividades.

La base de datos del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), registró que en el 2013 se observó el mayor número de luchas sociales desde 1975: 1.027 en total, lo cual da cuenta de “una sociedad en movimiento con altos niveles de participación ciudadana y con notoria visibilidad de sus actores” (CINEP, 2014, p. 6). De acuerdo al informe elaborado por el CINEP:

“Los paros en el 2013 [...] cobraron relevancia por las reivindicaciones que expresaron y las redes de conflictos que develaron, por su duración, su amplia cobertura geográfica, la participación de diversos sectores sociales y la solidaridad que despertaron”. (p. 6)

Gráfica 8. Trayectoria de las luchas sociales en Colombia, 1975-2013



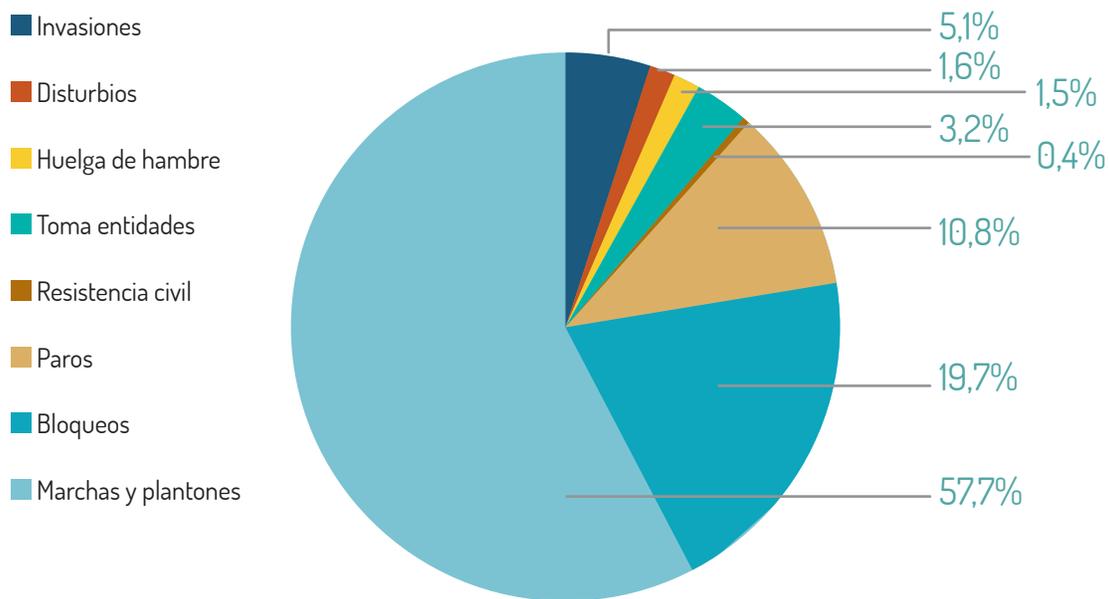
Fuente: (CINEP, 2014, p. 6)

Sin embargo, las protestas sociales presentaron otras modalidades de lucha, el 57.8% representan las marchas y plantones, le siguen los bloqueos de vías con un 19.7% y los paros un 10.8% en los que se destacan los masivos paros agrarios, de mineros artesanales, camioneros, huelgas laborales (multinacionales, petroleras, clínicas y hospitales) madres comunitarias, estudiantil (convocado por la Mesa Amplia Nacional Estudiantil-MANE). En lo que atañe a los actores que tomaron parte en estas protestas, el 32% eran pobladores urbanos, el 17% trabajadores asalariados, el 13% estudiantes, 12% eran campesinos y los trabajadores independientes representaron el 11%; mientras que los grupos étnicos y la comunidad LGBTI fueron los actores con menor presencia (CINEP, 2014).

Esta nueva distribución de participación de los actores sociales confirma que desde 1990 hay una disminución relativa de visibilidad de actores identificados como clases sociales (asalariados y campesinos) aumentando la de sectores policlasistas (pobladores urbanos y los trabajadores independientes), mientras que los estudiantes han mantenido su presencia histórica (CINEP, 2014):

“Estas trayectorias se derivan de procesos estructurales en materia económica –la apertura neoliberal y la desregulación del mundo formal del trabajo– y política –las limitaciones democráticas y especialmente la persistencia del conflicto armado–” (Archila, 2003 en CINEP, 2014, p. 8)

Gráfica 9. Modalidades de protesta (2013)



Fuente: CINEP, 2017, p. 7

Finalmente, los principales motivos de las luchas sociales durante el 2013 giraron alrededor de las políticas públicas, los servicios sociales (salud, educación y seguridad ciudadana), derechos humanos integrales y el incumplimiento de pactos y leyes.

Conclusiones

Este breve repaso sobre los temas de la participación ciudadana en la gestión pública han podido determinar las siguientes conclusiones:

Los cambios en la sociedad producen nuevas demandas de respuesta por parte del Estado. Una sociedad más educada, con mayor capacidad adquisitiva, mejor conectada entre sí y en un ambiente de ausencia de violencia se encuentra en mayores condiciones de reclamar la presencia del Estado para asegurar bienes públicos y para recibir mejores servicios públicos en todos los espacios de la vida (domiciliarios y colectivos)

Las modernas teorías de la gestión pública reconocen y dan un gran valor a la participación ciudadana como elemento central de la gerencia moderna. Las teorías de la gestión pública participativa y las visiones de modernización del Estado ofrecen sólidas bases teóricas para sustentar modelos participativos de gobierno de los asuntos públicos.

Colombia ha avanzado enormemente en este tipo de modelo, pero en la práctica no hay un ejercicio de conceptualización y sistematización de las experiencias participativas. Resulta necesario emprender dicho proceso sobre la base de una conceptualización propia de las características institucionales que el mismo ha adquirido en Colombia.

El desafío para el futuro no consiste en evaluar si se avanza en este modelo de gestión pública participativa o no, sino en entender que las opciones para el Estado colombiano son el relacionamiento deliberativo con una sociedad en ebullición o la confrontación con esa misma sociedad mediante un diálogo confrontativo producto de las protestas sociales.

Anexos

Anexo 1. Temas que las entidades deben comunicar y rendir cuentas a la ciudadanía			
Temas	Aspectos	Contenidos Generales	Contenido Fundamental
Presupuesto	Ejecución Presupuestal	Presupuesto de ingresos y gastos uncionamiento, inversión y servicio de la deuda) en ejercicio detallado de la vigencia (apropiaciones iniciales y finales, % de recursos ejecutados en ingresos y compromisos y obligaciones en gastos).	% de recursos ejecutados (ingresos y gastos) a la fecha.
		Comparativo con respecto al mismo período del año anterior.	Comparativo (agregado) con respecto al mismo período del año anterior.
	Estados Financieros	Estados financieros de las últimas dos vigencias, con corte a diciembre del año respectivo.	
Cumplimiento de metas	Plan de Acción	Objetivos, estrategias, proyectos, metas, responsables, planes generales de compras y distribución presupuestal de sus proyectos de inversión.	Mención de proyectos y programas en ejecución a la fecha y los proyectos y programas a ejecutar por la entidad durante el resto de la vigencia.
	Programas y proyectos en ejecución	Plan operativo anual de inversiones o el instrumento donde se consignen los proyectos de inversión o programas que se ejecuten en cada vigencia.	% de avance en las metas dentro de los proyectos y programas en ejecución, a la fecha.

Gestión	Informes de Gestión	Informe del grado de avance de las Políticas de Desarrollo Administrativo del modelo Integrado de Planeación y Gestión: Gestión misional y de gobierno. Transparencia, participación y servicio al ciudadano. Gestión del Talento Humano. Eficiencia Administrativa. Gestión Financiera.	Información al instante de acciones de gestión de la entidad. Aporte al cumplimiento en metas de gestión y al desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
	Metas e Indicadores de Gestión	Metas e indicadores de gestión y/o desempeño, de acuerdo con su planeación estratégica.	% de avance metas, indicadores de gestión y/o desempeño, de acuerdo con su planeación estratégica, a la fecha.
	Informes de los entes de Control que vigilan a la entidad	Relación de todas las entidades que vigilan y los mecanismos de control que existen al interior y al exterior para hacer un seguimiento efectivo sobre la gestión de la misma.	Concepto de los informes de los organismos que controlan la entidad. Plan de acción de la entidad ante la calificación.
Contratación	Procesos Contractuales	Relación y estado de los procesos de contratación.	Información actualizada de los procesos de contratación.
	Gestión contractual	Número y valor de los contratos terminados y en ejecución.	Información actualizada de los contratos: objeto, monto y estado
Impactos de la gestión	Cambios en el sector o en la población beneficiaria	A partir de las evaluaciones realizadas, informar sobre los cambios concretos que ha tenido la población o la ciudadanía en el sector o en el territorio.	Información sobre la mejora de la condición de bienestar general de los ciudadanos.
Acciones de mejoramiento de la entidad	Planes de mejora	Información sobre las acciones y la elaboración de planes de mejoramiento a partir de los múltiples requerimientos: informes de organismos de control, PQRS, jornadas de rendición de cuentas.	Planes de mejoramiento de las entidades

Fuente: Manual Único de Rendición de Cuentas. 2014. P. 17

Bibliografía

- Aguilar, L.F. (2014). Las dimensiones y los niveles de gobernanza. Cuadernos De Gobierno Y Administración Pública. Vol.1, Núm. 1: 11-36.
- BID & INDES (2013). Escenarios de participación ciudadana. En: Participación Ciudadana en la Gestión Pública.
- Brugué, Q. (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. Caracas, CLAD, Revista Reforma y Democracia, No. 29 (junio 2004).
- Cano, L. F. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.
- Centro de Análisis y Asuntos Públicos. (2017) Impacto del Acuerdo de Paz en el modelo de Gestión Pública Participativa colombiano. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D. C.
- CLAD (2009) Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Lisboa
- Congreso de Colombia (6 de marzo de 2014) Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones [Ley 1712 de 2014].
- Corporación Andina de Fomento. (2015) Un Estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá.
- Correa, E & Noé, M. (1998). Nociones de una ciudadanía que crece. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 382 p. Serie libros FLACSO. Disponible en: <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf>
- DAFP, DNP & Presidencia. (2014). Manual único de rendición de cuentas. Tomado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/rendicion-de-cuentas/manual-unico-de-rendicion-de-cuentas>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016) Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015 Boletín Técnico Bogotá D. C.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). Estadísticas por tema: Pobreza y Desigualdad. Tomado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>. Recuperado: 19 de diciembre de 2017

- Departamento Nacional de Planeación. (2015) Encuesta Mundial de Valores 1997-2012. Una mirada evolutiva de los resultados para Colombia. Bogotá, D.C.
- Díaz de León, C. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación. *International Journal of Good Conscience*. 8 (1) 177-194.
- DNP-DEPP, DDTS, DJSJG (2010) Documento Conpes 3654 del 12 de abril de 2010.
- Domínguez, H. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta polit*. Vol. 4 No. 5. PP. 301-326. Medellín.
- El Tiempo (2016) ¿Para dónde van los impuestos que usted paga? Redacción Economía y Negocios. Bogotá D.C.
- Ferreyra, M; Ciro A. (2017). Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Forbes, M., Hill, C., & Lynn Jr., L. (2006). Public management and government performance: An international review. In G. Boyne, K. Meier, L. O'Toole, Jr., & R. Walker (Eds.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management* (pp. 254-274). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511488511.014
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez, L. (2016) Movilidad social en Colombia, una realidad esperanzadora. *La Patria*:6 de marzo de 2016
- Herrera, C. (2017) Pobreza y prejuicio. Los fantasmas de la economía colombiana y por qué no estamos tan mal como creemos. Editorial Planeta Colombiana. Bogotá D.C.
- Isernia, P. (2014) The EuroPolis Deliberative Poll. En: *European Union Politics*.
- Kaufmann, J. (et. al.) (2015) *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID
- Londoño, J.F. (2015) *Análisis y perspectivas de la nueva Ley Estatutaria de Participación Ciudadana*. Registraduría Nacional de Estado Civil, CEDAE. Bogotá, D. C.
- Ministerio de Educación Nacional. (2001) *Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia*. 46ª Conferencia Internacional de Educación – Ginebra, Suiza. Bogotá, D.C.

- Ministerio de Educación Nacional. (2015) Colombia, un país que avanza hacia el mejoramiento de las oportunidades de acceso a educación superior. Boletín Educación Superior 29 de abril de 2015. Grupo de análisis, monitoreo y gestión de la información.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2017) Primera gran encuesta TIC. Bogotá, D.C.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2016) Boletín Trimestral de las Tic 2016. Bogotá, D.C.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2015) Panorama TIC Bogotá, D.C.
- OCDE (2017). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017, OECD Publishing, Paris.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016) Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Habana.
- Olavarria, M. (2017) Simposio sobre Reforma y Modernización del Estado: Avances en los últimos veinte años, nuevas tendencias y desafíos futuros. Santo Domingo: CLAD & MAP.
- Petrella, C. (2007) Análisis de la Teoría Burocrática: Aportes para la comprensión del modelo burocrático. Tomado de: <https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>
- Raczkowski, K. (2016). State as a Special Organisation of Society. In Public Management: Theory and Practice. Switzerland: Springer
- Revista Semana (s.f.) Los años más críticos para las víctimas del conflicto. Estadísticas del Conflicto Armado en Colombia. Tomado de <http://www.semana.com/nacion/multimedia/cifras-de-victimas-en-los-gobiernos-de-uribe-santos-pastrana-y-gaviria/492190> Recueprado: 15 de Diciembre de 2017
- Sandoval, C. et. al. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Manual de la CEPAL- Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Superintendencia de Sociedades. (2017) Manual sobre mecanismos de participación ciudadana. Tomado de: https://www.supersociedades.gov.co/Servicio_Ciudadano/Documents/ATC-M-003%20Manual%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf

- Villoria, M. (2017). Informe de diagnóstico, tendencias y escenarios sobre reforma y modernización de la administración pública en América Latina. CLAD & MAP.
- Weber, M. (1997) Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica.
- World Bank (2017) The World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development. Tomado de: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>



El estado del Estado



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA