

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTRA
EN DERECHO ADMINISTRATIVO (2ª Promoción)**

**EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA
ADMINISTRACION PÚBLICA COLOMBIANA**

DIRECTOR: DR. CARLOS MARIO MOLINA

AUTORA: ROSA PINEDA DE MARTÍNEZ

Bogotá, D. C., año 2007

AGRADECIMIENTOS

Al doctor Carlos Mario Molina Betancur, Director de Tesis, por sus sabias orientaciones para la culminación de este trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

		Pág.
PARÁMETROS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO		15
1.	Parámetros universales para reformar el Estado	15
1.1.	Parámetros para la administración del Estado dados por Crozier en el libro ¿Cómo reformar el Estado?.....	19
1.1.1	Parámetros en el caso japonés.....	20
1.1.2	Parámetros en el caso estadounidense.....	23
1.1.3	Parámetros en el caso sueco.....	26
1.2	La propuesta de David Osborne y Ted Gaebler en la Reinvención del Gobierno.....	33
1.3	Documentos para la transformación del Estado.....	40
1.3.1	Gobernabilidad de la democracia, informe a la Comisión Trilateral de 1975.....	41
1.3.2	El Consenso de Washington.....	43
1.3.3	Documentos del Banco Mundial.....	44
1.3.3.1	Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1989.....	44
1.3.3.2	Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1993.....	45
1.3.3.3	Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial de 1997.....	46

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESOS DE REFORMA GUIADOS POR LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

2.1	Reforma administrativa en el Reino Unido.....	49
2.2	Reforma administrativa en Nueva Zelanda.....	50
2.3	Reforma de la Administración Pública en Australia.....	51

CAPÍTULO TERCERO

DOCUMENTOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO DENTRO DEL ÁMBITO LATINOAMERICANO

3.	Documentos para la reforma del Estado.....	54
3.1	Una nueva gestión pública para la América Latina propuesta por el CLAD.....	54
3.2.	Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?.....	58
3.3	El desafío de la reforma administrativa en América Latina...	62

3.4	Planteamientos efectuados por otros autores.....	66
3.4.1	En cuanto a las reformas de la administración Pública en América Latina. Reformas planteadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP.....	66
3.4.2	Acerca de la reforma estructural y el nuevo papel del Estado: Luis Jorge Garay Salamanca.....	67

CAPÍTULO CUARTO

LA REFORMA EL ESTADO EN COLOMBIA

4.1	La reforma del Estado en el siglo XIX.....	72
4.2	La reforma del Estado en el siglo XX.....	74
4.1.1	Reforma de comienzos del siglo XX (1921 – 1968).....	75
4.2.2	La reforma constitucional plebiscitaria de 1957.....	76
4.2.3	La reforma administrativa de 1958.....	77
4.2.4	La reforma administrativa de 1968.....	78
4.2.5	Reformas administrativas llevadas a cabo después de la reforma de 1968 y hasta 1986.....	82
4.2.6	Las reformas administrativas comprendidas entre los años 1986 a 1990.....	84
4.2.7	Las reformas del Estado plasmadas en la Constitución Política de 1991.....	88
4.2.7.1	Las reformas del estado con base en el artículo 20 transitorio de La Constitución Política de 1991.....	94
4.2.7.2	La reforma con base en la Ley 344 de 1996.....	96
4.2.7.3	La reforma administrativa de la Ley 489 de 1998.....	97
4.2.7.3.1	Comentarios sobre la sentencia C-702 de 1999 que derrumbó las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 489 de 1998, para reformar el Estado.....	105
4.3	Reformas del Estado en el siglo XX.....	108
4.3.1	Programa de Renovación de la Administración Pública.....	108

CAPÍTULO QUINTO

MISIONES PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SIGLO XX

5.1	Misiones que realizaron estudios para la reforma del Estado en Colombia en el siglo XX.....	113
5.1.1	La Misión Kemmerer.....	113
5.1.2	la Misión Currie.....	116
5.1.3	La Misión Taylor.....	119
5.1.4	La Misión Musgrave.....	119
5.2	Las misiones del gasto público.....	120
5.2.1	Misión Bird Wiesner.....	120
5.2.2	Misión del gasto público de 1987.....	121
5.2.3	Comisión presidencial para la reforma del Estado y la Administración –1989– Gobierno Barco.....	122
5.2.4	Comisión de racionalización, del gasto y de las finanzas	

	Públicas de 1995.....	123
5.2.5	Misión de reforma y racionalización de la Administración Pública Nacional de 1997.....	125
5.2.6	Misiones para la reforma del estado en el siglo XXI.....	126

CAPÍTULO SEXTO

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA Y EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

6.1	El Sistema de Desarrollo Administrativo en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.....	129
6.1.1	Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo.....	130
6.1.1.2	Políticas de Desarrollo Administrativo en el Orden Nacional...	130
6.1.1.2.1	Política de Desarrollo del Talento Humano Estatal.....	138
6.1.1.2.2	Política de Gestión de la Calidad.....	139
6.1.1.2.3	Política de Democratización de la Administración Pública.....	143
6.1.1.2.4	Política de Moralización y Transparencia en la Administración Pública.....	148
6.1.1.2.5	Política de Rediseños Organizacionales.....	152
6.1.2	Estructura y Funcionamiento del Sistema de Desarrollo Administrativo.....	152
6.1.2.1	El Departamento Administrativo de la Función Pública.....	152
6.1.2.2	Los ministros y directores de departamento administrativo.....	153
6.1.2.3	El Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.....	154
6.1.2.4	Comité Técnico Sectorial de Desarrollo Administrativo.....	155
6.1.2.3.2	Comités Técnicos Institucionales de Desarrollo Administrativo.	155
6.1.3	Funcionamiento del Sistema de Desarrollo Administrativo.....	156
6.1.3.1	Los planes de Desarrollo Administrativo.....	156
6.2	Sistema de Desarrollo Administrativo en el Orden Territorial....	162
6.2.1	Estructura del Sistema de Desarrollo Administrativo.....	164
6.2.2	Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo.....	168
6.2.3	Otros aspectos a tener en cuenta para la implantación del Sistema en las entidades territoriales.....	170

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA PLANEACIÓN

7.1	Modelos de planeación.....	171
7.1.1	La planeación estratégica.....	171
7.1.1.1	El concepto de estrategia.....	172
7.1.1.2	Utilidad de la planeación estratégica.....	173
7.1.1.3	Mediciones para el control: los indicadores.....	174
7.1.2	El Balanced Scorecard	176
7.1.3	El activity Based Costing (ABC).....	177
7.1.4	El Cuadro de Mando Integral.....	178

7.2	Planeación establecida en Colombia desde 1991.....	179
7.3	Ley 790 de 2002.....	180
7.4	Plan de Desarrollo Administrativo hacia un Estado Comunitario.	183
CONCLUSIONES FINALES.....		187

INTRODUCCION

Antes de la Ley 489 del 29 de diciembre 1998, las entidades de la Administración Pública no estaban todas legalmente organizadas por sectores administrativos. Es apenas con la Reforma Administrativa de 1992, derivada de las facultades concedidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991, que se empieza a hablar del tema: sectores de Justicia (Decreto 2157 de 1992 y Ley 10 de 1990), Salud (Decreto 2164 de 1992), Comercio (Decreto 2350 de 1992, Minas (Decreto 2119 de 1992), Educación (Decreto 2127 de 1992 y Ley 115 de 1994), Comunicaciones (Decreto 1901 de 1990), Transporte (Decreto 2171 de 1992) y Medio Ambiente (Ley 99 de 1993).

En el año de 1997, en el gobierno Samper, se expidió la Ley 344 del 27 de diciembre de 1996 y se hablaba entonces de sectores de la Administración Pública. Con la expedición de la Ley 489 de 1998, se crearon los sectores administrativos integrados por un Ministerio o Departamento Administrativo y sus entidades adscritas y vinculadas, tal como está contemplado en el artículo 42¹.

En el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998- 2002) se dictaron los decretos reglamentarios de la Ley 489 y el entonces el ministro de educación, Germán Bula señaló, que él no creía en la “planeación hecha desde escritorios”². Sin

¹ La Sentencia C- 1437 de 2000, dice al respecto: “La atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción o vinculación de un organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador. La Ley no puede delegar en el Gobierno, por vía general, indefinida y permanente funciones que le son propias.

En el caso materia de estudio, la norma legal señala cómo está integrado un sector administrativo, y al hacerlo incluye el respectivo ministerio o departamento administrativo, las superintendencias y las demás entidades que la ley ‘o el Gobierno Nacional’ definan como adscritas o vinculadas a aquéllos, según correspondiere a cada área.

Ningún inconveniente de orden constitucional se encuentra en la conformación del sector administrativo por los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, la cual surge sin dificultad de los artículos 115 y 208 del Estatuto Fundamental.

El concepto de ‘estructura’ comprende no solamente las entidades y organismos que integran la administración nacional, sino las modalidades de relación jurídica y administrativa entre ellas, en el interior de cada uno de los sectores en que obra la Administración Pública.

Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es -por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación -vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente”.

² López Garavito, Luis Fernando, *Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano*, Universidad Externado de Colombia, 1998.

embargo los sectores administrativos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional se organizaron desde 1999, y empezaron a funcionar como tales, teniendo en cuenta la metodología y orientaciones impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública³.

Surge entonces el problema de saber qué se entiende por Sistema de Desarrollo Administrativo y cuáles son sus alcances en la actual Ley de Administración Pública. Pero antes de entrar a debatir tan importante tema, debemos tener en cuenta, que antes de la Ley 489 de 1998 las entidades de la Administración Pública no trabajaban en forma coordinada y la colaboración interinstitucional era deficiente, lo cual se ha corregido con la entrada en vigencia de la citada norma. Con la aplicación del Sistema de Desarrollo Administrativo creado por la Ley 489 de 1998, las entidades de la Administración Pública del Orden Nacional y Territorial, deben aplicar un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de sus recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros, tendientes a fortalecer su capacidad administrativa y su desempeño institucional.

El Sistema de Desarrollo Administrativo fue reglamentado por el Decreto 3622 de 2005, el cual estableció cinco Políticas de Desarrollo Administrativo que actualmente se aplican en los 19 Sectores Administrativos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, pero no se ha reglamentado el artículo 36 de la misma en cuanto se relaciona con el Subsistema de Desarrollo Administrativo y por ende, el Sistema General de Información Administrativa, presenta falencias desde uno de sus pilares impidiendo la consolidación de los datos al respecto⁴. En el Orden Territorial la

³ Se puede consultar al respecto en los archivos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

⁴ Esperamos que con la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, que en su artículo 18 establece el Subsistema de Información Administrativa, integrado entre otros, por los Subsistemas de Organización Institucional, de Gestión de Recursos Humanos y presupuestales aplicados a los recursos humanos y presupuestales aplicados a los recursos humanos se supla en parte la falta de reglamentación aludida, pues en la misma no se contempló el Subsistema de Desarrollo Administrativo.

aplicación del Sistema de Desarrollo Administrativo ha sido parcial y los resultados aún no están consolidados⁵.

Nuestra investigación pretende que con el conocimiento claro del tema, a través de una adecuada planificación de los recursos de las entidades públicas, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de las entidades públicas, se administre mejor el Estado.

Referente a las reformas del Estado, existen varios antecedentes dentro de los cuales cabe resaltar, la reforma efectuada con base en el artículo transitorio 20 transitorio de la Constitución Política de 1991, cuando el Gobierno, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de la citada Constitución, suprimió, fusionó y reestructuró las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de reciente reforma constitucional, con la implementación de un Estado más pequeño y eficiente, y con la redistribución de competencias y recursos que ella estableció. Pero como un balance general, el Estado colombiano no alcanzó la meta de reducción de su tamaño ni del número de cargos públicos, ya que los recortes de personal se compensaron con los mayores cargos que se crearon en los organismos de seguridad y administración de justicia⁶.

Además, la reforma estructural a la Administración Pública efectuada mediante la Ley 344 de 1996, se quedó corta en la adecuación de la estructura institucional de la misma al Estado colombiano, por cuanto no se aprovecharon las facultades especiales dadas en la citada Ley para racionalizar el gasto público y reestructurar, fusionar y suprimir entidades oficiales, debiendo acudir a la emergencia económica en el mes de enero de 1997⁷.

Como consecuencia, fue necesario presentar ante el Congreso un proyecto de Ley mediante el cual se desarrollaran las facultades permanentes, otorgadas al Presidente por la Carta Fundamental en los numerales 15 y 16 del artículo 189, que se convirtió

⁵ El Sistema de Desarrollo Administrativo se aplica en el municipio de Santiago de Cali, en la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y en la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

⁶ Herrera Aguilera, Santiago, *Comentario sobre la Política Fiscal 1990-1994*, en las Reformas Económicas del Gobierno del Presidente Gaviria, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1994.

⁷ *Ibíd.*, Op. Cit.

en la ley 489 de 1998, conocido como el Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública.

En el Proyecto de Reforma al Estado se sugirió la necesidad de poner en juego mecanismos tendientes a comprometer a los sectores administrativos, integrados por cada Ministerio o Departamento Administrativo y sus entidades adscritas y vinculadas, en la planeación de unas acciones dentro de las políticas de Desarrollo Administrativo, que deberán plasmar y desarrollar en un Plan Anual Sectorial⁸ de Desarrollo Administrativo y cuya evaluación posterior anual⁹ corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Las Políticas de Desarrollo Administrativo fueron plasmadas en el artículo 17 de la Ley 489 de 1998 y reagrupadas por el Decreto 3622 de 2005¹⁰, en cinco ítems para su mejor comprensión y aplicación: 1) Política de Desarrollo del Talento Humano Estatal. 2) Política de Gestión de la Calidad 3) Política de Democratización de la Administración Pública. 4) Política de Moralización y Transparencia de la Administración Pública y 5) Política de Rediseños Organizacionales.

Las anteriores políticas junto con el Plan Nacional de Formación y Capacitación constituyen los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo de que trata el artículo 16 de la Ley 489 de 1998. Si bien es cierto que el Sistema de Desarrollo Administrativo se está aplicando plenamente en los 19 sectores de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, se presentan falencias al respecto así:

- a. no hay publicaciones generales exhaustivas al respecto;
- b. los balances de gestión se limitan al informe que cada sector le envía al Departamento Administrativo de la Función Pública al finalizar cada vigencia, para que cumpla parcialmente la función asignada en el artículo 22 de la Ley 489 de 1998, en comento, atinente al Informe Anual de Ejecución y Resultados de las Políticas de Desarrollo Administrativo de las entidades y organismos de la Administración Pública;

⁸ Cada Sector incluye al Ministerio o Departamento Administrativo y sus entidades adscritas y vinculadas (art. 42 Ley 489 de 1998).

⁹ Se pueden consultar entre otras, las páginas web: www.minminas.gov.co. – www.minrelext.gov.co - www.minproteccionsocial.gov.co, - www.minhacienda.gov.co.

¹⁰ El Decreto 3622 de 2005 derogó el 2740 de 2001, el cual dentro de las políticas contemplaba la de Descentralización Administrativa que fue sustituida por la de Gestión de Calidad.

- c. no se han conformado los sectores administrativos de la Rama Ejecutiva del Orden Territorial, en cumplimiento a los dispuesto por los artículos 15, par., y 20 de la Ley 489 de 1998, por lo cual no se aplica el Sistema de Desarrollo Administrativo a ese nivel;
- d. tampoco se han conformado los sectores administrativos en las entidades autónomas e independientes, ni en las sujetas a regímenes constitucionales en virtud de mandato constitucional (artículo 15 par. de la Ley 489 de 1998);
- e. en caso de incumplimiento sectorial, los correctivos de carácter disciplinario no se aplican a pesar de existir (art. 19);
- f. el Subsistema de Desarrollo Administrativo que hace parte del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público no ha sido reglamentado (art. 36).

En otro orden de ideas, la jurisprudencia sobre el tema es relativa, la doctrina escasa y falta mucho conocimiento del proceso, presentándose ausencia de debate sobre el sistema en cuestión.

Si buscamos el estado del arte del tema, encontramos que el Sistema de Desarrollo Administrativo no ha sido investigado a nivel universitario¹¹. Ni en pregrado, ni en postgrado, ni a ninguna institución educativa colombiana, le ha interesado abordar el tema. Tampoco vemos que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se haya interesado en el Sistema de Desarrollo Administrativo Colombiano o Latinoamericano.

Por ello se espera con esta investigación, ofrecer una guía completa a todas las entidades de la Administración Pública en cuanto a la aplicación del Sistema de

¹¹ En las universidades consultadas: Universidad del Rosario, Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad Nacional y Universidad Libre, no existen trabajos de investigación al respecto. En la parte doctrinal pueden consultarse sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo:

- Pineda de Martínez, Rosa, *Temas de Administración Pública 500 preguntas y respuestas*, 1ª edición, ACI Marpine, Bogotá, 2005.
- González, Jorge Iván, “La Reforma del Estado fue sólo un Maquillaje”, *Economía Colombiana y Coyuntura Política* No. 275, septiembre de 1999, pp. 82-89.
- Las publicaciones del Departamento Administrativo de la Función Pública: www.dafp.gov.co.
- Henao Hidrón, Javier, *La Nueva Reforma Administrativa*, Editorial Temis, Bogotá, 2000.
- El Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública, Centro Editorial Un. del Rosario, Bogotá, 2004.
- Molina Betancur, Carlos Mario y Cerón Zapata, Pilar, “Primeras Reflexiones acerca del contenido normativo de la Ley 489 de 1998”, *Revista de estudios sociojurídicos*, Centro Ed. Un. del Rosario, 2004.

Desarrollo Administrativo de que tratan los Capítulos IV, X y XV de la Ley 489 de 1998.

El Capítulo IV de la mencionada Ley, trata sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo y encontramos la definición del Sistema, los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo, la supresión y simplificación de trámites, los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, el Sistema de Desarrollo Administrativo Territorial, el desarrollo administrativo de las entidades y organismos de la Administración Pública, la divulgación del Sistema y los Convenios de Desempeño.

El Capítulo X versa sobre la estructura y organización de la Administración Pública, la orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativos, la integración de los sectores administrativos, los sistemas administrativos, la orientación y coordinación sectorial y las comisiones intersectoriales, las cuales no se han reglamentado.

El Capítulo XV se refiere a la titularidad del control administrativo, la orientación y su finalidad, el control administrativo, el control de las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, los convenios para la ejecución de planes y programas, los convenios de desempeño y el control de las entidades descentralizadas indirectas y de las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Como quiera que solamente se implantó y se ha implementado el Sistema de Desarrollo Administrativo en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, se dará una orientación para la Rama Ejecutiva del Orden Territorial, pues nuestro objetivo general busca evaluar los efectos positivos y negativos que presenta su aplicación, sin dejar de lado, algunos objetivos específicos tales como:

- valorar la percepción de la aplicación del Sistema de Desarrollo Administrativo por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional organizadas sectorialmente, sus operadores administrativos y su evaluación sectorial por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que tiene a su cargo el establecimiento de la metodología utilizada en los planes de desarrollo administrativo sectoriales y la evaluación final anual;

- medir la operatividad y funcionalidad del citado Sistema de conformidad con los principios constitucionales y legales de la función administrativa;
- proponer si es el caso, los ajustes o reformas que arrojen los resultados de la investigación;
- visualizar su estructura normativa; y evaluar las fallas y ventajas del Sistema.

Todo lo anterior, enmarcado dentro de un tiempo preciso, 1999 hasta 2006 y dentro de nuestras fronteras, por lo que no saldremos del Sistema de Desarrollo Administrativo en Colombia, sin que ello obste para remitirnos a otros sistemas similares como el de SECODAM¹² en México, donde se ha efectuado desarrollo administrativo desde 1995, y el cual ha servido de inspiración para el caso colombiano.

La teoría del Sistema de Desarrollo Administrativo se ha desarrollado en los 19 sectores administrativos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, acorde con lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley 489 de 1998 y su aplicación ha sido efectiva, principalmente en el Sector Minero Energético, el de Protección Social, el de Hacienda y el de Relaciones Exteriores, entre otros. En el Orden Territorial dada la autonomía de que gozan las entidades territoriales solamente se conoce de su desarrollo en el Municipio de Cali y en dos Corporaciones Autónomas Regionales. Sin embargo, el Distrito Capital, el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia, tuvieron inquietudes al respecto. Además, se resalta la conceptualización del tema desarrollado mediante la teoría administrativa, la constitucional y la Ciencia Administrativa en Colombia¹³.

¹² Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Coordinación General de la Gestión Pública Gubernamental, en México. www.google.com.co, 28 octubre de 2003.

¹³ Se consultaron al respecto los siguientes términos:

- *Administración*: Gestión, gobierno de los intereses o bienes, en especial de los públicos.//En derecho Público, la Administración Pública equivale a Poder Ejecutivo y tiene a su cargo el cumplimiento de hecho de los fines del Estado (Cabanellas, Guillermo “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”).
- *Planeación*: La *planeación* es un proceso que comienza con el establecimiento de objetivos; define estrategias, políticas y planes detallados para lograrlos, es lo que establece una organización para poner en practica las decisiones, e incluye una revisión del desempeño y retroalimentación para introducir un nuevo ciclo de planeación (Steiner, George A. *Management Planning Londres: The Macmillan Company 1969*).
- *Gerencia Administrativa*: Constituye el área soporte de las demás gerencias por cuanto es la dependencia encargada de prestar solución a las necesidades relacionadas con manejo de personal, capacitación, seguridad industrial y física de funcionarios e instalaciones, asistencia social, bienestar, además del manejo de las relaciones obrero patronales ([/www.essa.com.co/g_admin.asp](http://www.essa.com.co/g_admin.asp)).

Con estos apuntes, el tema será tratado con un método y una metodología propios para los estudios de maestría. Por ello se aplicarán los métodos de investigación analítico, comparativo, jurídico, documental y descriptivo, por lo cual se establecerán los parámetros universales para reformar el Estado, investigando las causas y de los fines de las reformas en los Estados donde se han llevado a cabo, se utilizarán y analizarán documentos de talla mundial relevantes y se describirá, analizará e interpretará, la naturaleza actual, y la composición o procesos de los fenómenos que han incidido en la administración del Estado Colombiano y por ende en su Sistema de Desarrollo Administrativo.

Pero, la metodología se basará en el análisis, la construcción, la síntesis, las conclusiones, las recomendaciones, la orientación y la facilitación de las dinámicas sobre administración del Estado a nivel mundial, en América Latina y en Colombia, con el fin de construir una guía con los mecanismos para administrar el Estado Colombiano.

Por último y **para una comprensión global del desarrollo de nuestra investigación**, analizaremos los siguientes siete capítulos: Parámetros para la Administración del Estado, procesos de reforma guiados por la Nueva Gerencia Pública, documentos para la reforma del Estado dentro del ámbito latinoamericano, la Reforma del Estado en Colombia, Misiones para la Reforma del Estado en el siglo XX, la Modernización del Estado en Colombia y el Sistema de Desarrollo Administrativo y la Planeación, **efectuando conclusiones al terminar cada Capítulo y unas conclusiones finales, como síntesis general, para que exista una mejor comprensión de la Tesis.**

CAPÍTULO PRIMERO

PARÁMETROS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Las transformaciones presentadas en la Administración Pública a nivel mundial tienen sus orígenes en dos aspectos principales: la globalización de la economía y la crisis del Estado basada en la necesidad de modificar la estructura administrativa existente, para lograr el mayor desarrollo posible. En consecuencia, es importante que cada Estado se ponga a tono con el modelo más funcional a los cambios de contexto que se están produciendo a nivel mundial, dentro de ellos la planeación, pues todos los gobiernos enfrentan graves deficiencias en ese orden, en cuanto carecen de claridad estratégica para la administración del Estado y sus recursos.

En ese orden de ideas, presentamos a continuación algunos de los más importantes parámetros universales para reformar el Estado, con miras a que nuestros dirigentes anclen la piedra angular de Colombia sobre claros perfiles que encajen dentro del nuevo enfoque gerencial del sector público, sin dejar de lado un somero bosquejo de lo que ha sido la reforma y administración del Estado en Colombia y las misiones que para reformar el mismo se han sucedido en el siglo XX y comienzos del siglo XXI.

1. PARÁMETROS UNIVERSALES PARA REFORMAR EL ESTADO

El concepto de reforma del Estado es muy extenso y en él están inmersos diversidad de temas que incluyen procesos integrales con contenidos de índole política, económica, social, jurídica y administrativa de cada país¹⁴. Esto, con la intención de dar respuesta a su particular desarrollo histórico, a su supervivencia, a las transformaciones culturales y a los avances de la sociedad, incidiendo en las diferentes formas de organización de su Administración Pública; en orden a asegurar su funcionalidad.

¹⁴ La Reforma del Estado mexicano, tomado de Aguilar Villanueva Luis, “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”. www.google.com.co

Con la reforma o modernización del Estado se eliminan prácticas consideradas como viejas y se efectúan transformaciones en los diferentes ámbitos estatales que deben llevar inmersos además, cambios en las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, la distribución de los poderes, la regulación del mercado, la reforma de la Justicia, la representación a través de los sistemas electorales, las normas fiscales, la creación de nuevas formas de cogestión y rendición de cuentas entre el gobierno y los ciudadanos, así como un nuevo diseño de las formas de organización y gestión de los gobiernos centrales, regionales y locales. Con la reforma del Estado se moderniza lo antiguo. Pues de lo contrario, puede generarse una mera alteración del organigrama de cada gobierno o una simple modernización administrativa¹⁵.

Para comprender la reforma del aparato administrativo del Estado es necesario tener en cuenta el propio concepto de Estado en sus distintos niveles de abstracción¹⁶ y, que éste es una institución cambiante, que debe transformarse, recomponerse y realizar las adaptaciones necesarias para reestablecer su coherencia con las estructuras económicas, sociales y políticas del entorno internacional.

La reforma del Estado se realiza de manera continua, es decir que el Estado va mutando de forma continua en sus fines. La reforma del Estado es un proceso histórico, contingente, que dependerá de la doctrina y movimientos políticos y responderá en último término a la ideología dominante de una etapa histórica determinada¹⁷.

En relación con la reforma del Estado, históricamente han sucedido cambios estatales que han incidido en los distintos estadios, constituyéndose como determinantes entre otros, la crisis de 1929 que propició que la política Keynesiana diera origen a un Estado interventor y planificador que colocó la intervención del Estado como correctivo primordial ante el desempleo generalizado y determinó la necesidad de que el gobierno realizara inversiones en obras intensivas, con la obtención de resultados exitosos y una notable mejoría del bienestar de la mayoría de la población, principalmente en los países más avanzados. Sin embargo, el pacto

¹⁵Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*, Revista instituciones y desarrollo No. 14 -15 (2003), Barcelona España.

¹⁶Ibidem Op. Cit.

¹⁷Chase Plater, Luis Enrique, *La reforma del Estado*, www.Bibliojurídica.org.libros, octubre de 2004.

social que sustentaba el Estado de Bienestar¹⁸ en los países industrializados se fue resquebrajando y en los países capitalistas afloraron tensiones según sus particularidades, siendo los problemas mucho más fuertes en los países de mayor desarrollo, y entonces se fue desmoronando el Estado de Bienestar con el afloramiento de los múltiples desequilibrios económicos, el elevadísimo endeudamiento interno y externo y la crisis fiscal del Estado como consecuencia del excesivo gasto público.

Hacia los años de posguerra debido a la ampliación de funciones y responsabilidades del Estado con motivo del crecimiento de la estructura del aparato público, las crecientes demandas de la sociedad y el aumento excesivo de su personal, surgió la necesidad de adelgazar esa estructura organizativa y conformar un Estado mínimo.

Lo anterior tuvo incidencias de carácter social y político que llevaron a la privatización de la economía estatal y originaron tensiones políticas y de deterioro social resultantes del ajuste estructural y crearon la necesidad de ejecutar reformas económicas, acompañadas de cambios políticos, que implicaron reformas administrativas.

En los años noventas con la caída del muro de Berlín se inicia el proceso de globalización en curso y las organizaciones públicas se encontraron abocadas a generar e implementar nuevas propuestas de acción, con el fin de responder con calidad y efectividad a las permanentes demandas de la sociedad.

Surgió entonces la necesidad ineludible de reconstruir y reformar los estados¹⁹, presentándose la influencia de obras y documentos tanto en la discusión como en el diseño y puesta en marcha de las políticas orientadas a la transformación del Estado, principalmente en los países desarrollados. Colombia no fue ajena a este proceso.

Dentro de las obras que más relevancia e influencia han tenido a nivel mundial en los procesos de reforma del Estado, se encuentran:

¹⁸Cercas Alonso, Alejandro, *Crisis y reformas del Estado de Bienestar en Europa*, www.europa2004.psoe.es. El Estado de Bienestar es la forma de Estado que reconoce a sus ciudadanos un estatuto de ciudadanía social. Es la plasmación práctica del Estado Social de Derecho, que ve su fuente de legitimidad en la protección de la ciudadanía social de todos sus miembros.

¹⁹ Este proceso en algunos estados ya había comenzado a delinearse en los años setentas.

- a. *¿Cómo reformar el Estado?*, de Michael Crozier²⁰ y
- b. *La Reinención del Gobierno* de David Osborne y Ted Gaebler²¹.

Dentro de los documentos²² que más incidencia han tenido a nivel mundial en los procesos de reforma del Estado pueden citarse:

- a. *Gobernabilidad de la Democracia, informe a la Comisión Trilateral*, 1975²³;
- b. *El Consenso de Washington*, de 1990²⁴
- c. Documentos del Banco Mundial²⁵:
 - a) *Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1989*²⁶;
 - b) *Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1993*²⁷; y
 - c) *El Estado en un Mundo en Transformación*, Informe del Banco Mundial de 1997²⁸.
- d. Documentos sobre las Reformas del Servicio Público en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en donde la Nueva Gerencia Pública, ha sido la guía²⁹.
- e. Documentos del CLAD³⁰.

²⁰ Crozier, Michael, *¿Cómo Reformar el Estado? México*. FCE, 1992

²¹ Osborne, David y Gaebler, Ted. *La Reinención del Gobierno*. Ediciones Paidós, Barcelona-Buenos Aires- México- 1992.

²² Flores Alonso, María de Lourdes, *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, mayo de 2003.

²³ Feldman, Eduardo, *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, revista No. 7, noviembre de 2000.

²⁴ Serrano, Josep F. María, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* (www.perspectivaciudadana.com), 30 de octubre de 2004.

Vargas, Oscar René, *El Nuevo Diario*, 13 de noviembre de 2002. El Consenso de Washington es la aplicación de los diez instrumentos de política económica neoliberal para llevar adelante el objetivo de un sistema capitalista mundial basado en la libertad del mercado para operar, donde predominan los más aptos en una especie de darwinismo social, donde la vida social se concibe gobernada por las leyes de la competencia y del conflicto, llevando a una selección natural de la supervivencia del más apto y a la eliminación del más débil. A continuación, una revisión breve de los principales instrumentos.

²⁵ <http://www.bancomundial.org/>, 30 de octubre de 2004

²⁶ http://www.bancomundial.org, 30 de octubre de 2004

²⁷ http://www.bancomundial.org, 30 de octubre de 2004

²⁸ Las reformas efectuadas desde comienzos de los años ochenta, han tenido en cuenta algunas de las obras mencionadas y contienen elementos de los citados documentos.

²⁹ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas del Servicio Civil: Una Comparación Internacional*. México, D.F.

³⁰ <http://www.clad.org.ve>, 30 de octubre de 2004.

- f. En Colombia, algunos documentos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, y autores como Luis Jorge Garay³¹.

A continuación se hará un bosquejo de las Obras y Documentos antes aludidos, partiendo de la premisa que son los que consideramos que mayor influencia han tenido a nivel mundial para reformar y administrar los estados, y en Colombia los específicamente señalados, plasmando los parámetros dados en cada uno de ellos.

1.1 PARÁMETROS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO DADOS POR CROZIER, EN SU LIBRO ¿CÓMO REFORMAR EL ESTADO?

El francés Michael Crozier, con base en el examen efectuado a tres países reconocidos por sus éxitos en materia de administración: Suecia, Estados Unidos y Japón, escribió el libro *¿Cómo reformar el Estado?*, en el cual nos ayuda a reflexionar mejor acerca de las posibilidades indispensables de reforma y renovación de los estados, particularmente en materia de preparación de las decisiones, administración de los recursos y evaluación de los resultados del ejercicio público.

La selección de los tres países antes citados para realizar el trabajo, según el autor, “presentaba numerosos inconvenientes, debido a que las comparaciones resultaban difíciles entre países con cultura, tradición y sistemas políticos en particular distintos. Sin embargo ofrecía ventajas en cuanto permitía extender con amplitud el campo reflexivo y aún, daba soluciones a los posibles problemas que suscitaba la crisis general de las administraciones públicas. Por otra parte las coincidencias reveladas en el examen efectuado a los mismos, facilitaban el distanciamiento de las explicaciones culturales dominantes en ellos”.

Las informaciones recogidas en el trabajo encomendado sorprendieron por la coincidencia reflexiva de los responsables acerca del carácter central de la crisis del Estado y su necesaria modernización. Los países estudiados tenían en común ser parte de la media docena de sociedades más ricas y adelantadas del mundo. Dentro

³¹ Citado por Jorge Hernán Cárdenas, en *Gobernabilidad y Reforma del Estado*, Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, Colombia, 1994, pág. 232.

del contexto del cambio acelerado del mundo, cada país encarnaba un polo diferente en el sistema administrativo y de filosofía política, pero no sólo la calidad de vida de su población los colocaba a la cabeza sino también su dinamismo y su poder de influencia.

"Suecia representa al Estado benefactor, en su forma avanzada, pero con una economía de producción liberal e internacionalista. Japón, es el ejemplo más acabado del Estado capitalista dirigista y al mismo tiempo el país desarrollado donde los gastos para bienestar son más reducidos. Estados Unidos, patria del Capitalismo Liberal más abierto, posee un sistema administrativo y político fundado en el cálculo individualista, opuesto al socialdemócrata sueco, como al de la sociedad consensual superorganizada de Japón"³². A continuación se esbozan los parámetros dados por Crozier para reformar el Estado en cada uno de los países tomados como muestra:

1.1.1 Parámetros en el caso japonés

Japón descubre que para proseguir su desarrollo hace falta abrirse al resto del mundo y adoptar en sus relaciones con él, un juego profundamente distinto. En una sociedad integrada como la de Japón, los movimientos importantes se preparan con mucha anticipación por medio de un condicionamiento mutuo de la opinión y de sus dirigentes. La estructura burocrática en Japón es mucho más centralizada que la de Francia. Las administraciones japonesas ordenan, autorizan y controlan, pero desde el año de 1945 el total de funcionarios en relación con la población es menor de la mitad que en Francia y no están empantanadas en la práctica administrativa. Las reformas se realizaron con la intervención de grupos y personalidades nuevas: altos funcionarios reformadores e industriales modernistas.

En comienzo se dedicaron a privatizaciones de los monopolios del sector público más tradicionales: teléfonos, tabacos y ferrocarriles. Posteriormente vino un freno al crecimiento de los gastos de la salud y el reajuste de los del Estado y del número de funcionarios. Los japoneses se prepararon para enfrentar el siglo XXI con cambios

³²Crozier, Michael, *¿Cómo reformar el Estado?* 1988, La Documentación Francesa, París. Fondo de Cultura Económica, México 1992.

de métodos, de estrategias y de filosofía. Sin embargo no abordaron el gran problema social ni la inflación extraordinaria de los precios de la tierra como tampoco la incidencia de esta última en la carestía de vida y la barrera a las importaciones.

Contaban con la Oficina de Reforma Administrativa, la cual desempeñaba un papel importante en la evolución de las estructuras y de los métodos y seguían el principio japonés de sacar provecho de las ideas o de los métodos trasladables al Japón.

Crozier sugiere los siguientes parámetros:

1) La prioridad absoluta otorgada a la reforma del sistema de gobierno japonés, por un primer ministro innovador. El primer ministro Nakasone, durante los cinco años de su mandato dio prioridad absoluta a la reforma del sistema de gobierno japonés, permitiéndole su transformación, lo cual condujo al éxito de la reforma administrativa. La preparación de la misma tuvo mucha seriedad intelectual y las personalidades que la integraron provenían de diferentes ámbitos distintos a la administración y el mundo político que le dieron un apoyo irrestricto. La comisión estaba integrada por nueve personalidades provenientes de la universidad, el sector industrial, las administraciones, el periodismo y el sindicalismo.

El objetivo primordial de la reforma no era imponer un modelo ideal sino adaptar medios técnicos y razonamientos administrativos a la realidad de la sociedad japonesa, y corresponde a experiencias renovadoras de la administración que han llevado al éxito a las empresas occidentales y aún a Francia.

Se perfilaron dos problemáticas en la Carta de Intención, muy claras: unas a corto plazo destinadas a crear un consenso general sobre la problemática existente y otras a largo plazo con las siguientes orientaciones: limitación de las deducciones obligatorias. Actualmente son del 36% y se trata de contener a tiempo el crecimiento mecánico de tal suerte que en ningún caso pueden superar el 45% en el año 2020; una sociedad de bienestar basada en la vitalidad, lo cual significa mejores servicios de bienestar (welfare), pero sin sus defectos habituales (burocracia, dependencia, etcétera) y una contribución internacional extraordinaria, sobre todo mediante el establecimiento del equilibrio de los intercambios económicos con los demás países.

Las orientaciones de elección pública dadas fueron: reemplazar los servicios públicos por los privados hasta donde sea posible y descentralizar al máximo la

administración pública para adaptarla a las circunstancias de las personas a quienes sirve.

Además, se adelantó con base en cuatro consignas: desarrollo de la adaptabilidad de las administraciones, siguiendo el ejemplo del sector privado; voluntad de un enfoque global; investigación del desempeño de las administraciones en beneficio de sus clientes principales: El Estado (economía de medios), los consumidores de servicios (relación calidad-precio); y necesidad de acreditar a las administraciones ante la opinión pública, en su voluntad de reforma.

2) *Un método de preparación de las decisiones de reforma.* Los japoneses trabajaron utilizando comisiones restringidas de personalidades que disponían de renombre y prestigio nacionales, con la ayuda de expertos que trabajaron también en subcomisiones compuestas por quince a veinte miembros que trabajaban en temas definidos. Adicionalmente el secretariado compuesto por cien miembros, que hacía seguimiento a los debates y proporcionaba información a las subcomisiones. Tuvieron como tarea elaborar un consenso de los problemas en sus datos y contexto y trabajaron en comités con prioridad intelectual, reflexionando acerca del tránsito a una sociedad de servicio posindustrial, marcada por el individualismo y la necesidad que de allí se deriva de reformar el Estado. Se tuvo en mente una lógica económica occidentalizada.

3) *El desarrollo de una institución atenta a la realidad del ejercicio administrativo.* Desempeñó el papel de vigilante en el desarrollo de métodos de inspección muy originales, diferentes de los de inspección especializados franceses, aplicando métodos de inspección global, tendientes a comprender los problemas a partir de las quejas de los administrados que permitían tener una idea más real de la aplicación de las políticas públicas.

4) *El recurso sistemático a los métodos de coordinación informales.* La formación del personal es desarrollada de manera amplia y general. Existen asistentes coordinadores que están encargados de hacer posible la colaboración y la convergencia de los esfuerzos y el trabajo en grupo no degenera en reuniones debido a que se prepara muy cuidadosamente pero de manera informal.

5) *Los rasgos del sistema de empleo público japonés.* Dos son sus características: la unidad de las reglas que se aplican a los funcionarios, que resultan en gran parte de

estatutos legislativos que gobiernan tanto el empleo público del Estado como el empleo público territorial. El principio general es el de carrera y por tanto del reclutamiento por concurso, de garantía del empleo y de neutralidad de los funcionarios; y la independencia de las autoridades que están encargadas de los problemas del personal.

6) *La inmutabilidad y aperturas del sistema administrativo japonés.* Éste se organiza en torno a las siguientes características: la inmutabilidad de los métodos presupuestarios duros y el peso de las finanzas; el aprendizaje de nuevos métodos de regulación; la ausencia de política de movilización de personal; la descentralización imposible y los gobiernos locales en una sociedad cambiante.

1.1.2 Parámetros en el caso estadounidense

En Washington los profesionales de la política para la época no experimentaban una pasión por reformar el Estado, pues en los últimos veinte años este país fue el laboratorio más creativo del mundo occidental y a él acudían en busca de los slogans, las palabras de orden, las ideas claras y los nuevos conceptos sobre la filosofía administrativa. El presidente Reagan desde que asumió el poder (1981), puso en marcha medidas destinadas a restringir los gastos del gobierno federal. En 1988 el reaganismo y de manera general el neoliberalismo parecían en realidad agotados, pero fueron reemplazados. Sin embargo, una tendencia de altos políticos y administrativos responsables, recomendó la revitalización de la administración federal para alcanzar la eficiencia. Sugirieron utilizar mejor la capacidad de innovación y competencia de los funcionarios para mejorarla.

Se integró la Comisión Nacional del Servicio Público dirigida por un grupo de antiguos altos responsables políticos y administrativos reunidos en una comisión en la que figuran universitarios, antiguos políticos, antiguos altos funcionarios, representantes del sector privado y de los sindicatos. El diagnóstico de la comisión se refirió a que la experiencia de Reagan demostró que “la eficacia de la acción gubernamental depende tanto de la manera en que las decisiones se ponen en marcha como de sus calidades”. La importancia de la administración se vio en términos abstractos y se determinó que “para restaurar la eficiencia de la administración es

necesario revitalizar los sistemas administrativos afirmando el lugar del liderazgo y valorando a los responsables operativos”.

Los parámetros de la reforma estuvieron centrados en:

1) *La implantación de unas políticas de innovación especializada o de reformas más generales.* Consistieron en proponer nuevos servicios o repensar el modo de prestación de los ya existentes con el fin de mejorar la eficacia controlando siempre los costos. Exigía el desarrollo de funciones nuevas del líder, de facilitador y de analista de los cuales es importante favorecer la comprensión en primer lugar, luego el surgimiento frente a los modelos tecnocráticos simplistas que se difunden por medio de la enseñanza administrativa o aún de las escuelas de comercio.

Como factores de la organización favorables a la innovación señalaron: la flexibilidad de las reglas administrativas que permita la experimentación, pero no una experimentación guiada o programada por la cúpula sino una zona de responsabilidad y autonomía de las operaciones bien explicitada; la coexistencia de profesionalismos muy diferentes en una misma administración, y sistemas de información de calidad acerca de los resultados administrativos y de las necesidades de los “clientes”, que permitan a los responsables tener una visión clara de los problemas.

Además, en materia de competencia el desarrollo del talento de organizadores y administradores, con base en niveles muy operativos orientado más hacia la competencias técnicas. En la innovación de los sectores de la administración se encuentran los cambios de las direcciones funcionales de los servicios centrales de control, hacia una mayor flexibilidad, menor reglamentación y funciones de los prestadores de servicios.

2) *Prestación de servicios para todas las unidades operativas.* El modelo propuesto para las funciones de prestación de servicios es el empresarial y las propias actividades de servicios están divididas en dos grupos: los servicios o monopolios públicos para los cuales el precio está fijado, pudiendo los clientes de estos servicios variar su consumo, pero sin poder recurrir a otros proveedores y los servicios ‘de mercado’ para los cuales la unidad responsable está en competencia en cuanto a sus precios y venta con prestadores externos en función de la elección de los clientes (por ejemplo para los servicios de informática).

3) *La implantación de una política de innovación o de reformas más generales, unida al liderazgo y la capacitación.* Ésta exige el desarrollo de las funciones nuevas del líder, de facilitador y de analista, en las cuales es importante favorecer la comprensión en primer lugar, luego el surgimiento en relación con los modelos tecnocráticos simplistas que se difunden por medio de la enseñanza administrativa o aún de las escuelas de comercio.

Dentro del liderazgo se distinguen tres tipos esenciales: El liderazgo político como activador de cambio, el liderazgo de los administradores y el liderazgo de los innovadores.

Referente a la capacitación, se cuenta con el Instituto de Investigaciones, el Centro de Capacitación Permanente, el Instituto General de Educación Pública. Además, existen centros de excelencia que funcionan en red entre escuelas y junto con otras instituciones contribuyen a dar a las mejores escuelas de la Administración Pública, un papel importante de 'centros de excelencia', permitiendo acelerar el proceso de innovación, haciendo evolucionar las referencias de los altos funcionarios, sacándolos de su contexto cotidiano y dándoles un mayor número de armas a la vez conceptuales y prácticas para afrontar las situaciones de cambio, originando la revolución cognoscitiva, eso que los estadounidenses llaman actualmente la actitud mental, la cual es mucho más decisiva que el mejoramiento de las motivaciones.

En cuanto a la inversión intelectual, es del todo posible liberar los recursos para inducirlos si se es capaz de desarrollar un sistema integrado que asocie la formación de los prácticos, investigación de campo, capacitación de los estudiantes e intercambio de experiencias. (Existen ya modelos que ofrecen experiencias muy convincentes).

4) *La realización de las elecciones institucionales, en función los imperativos:* inversión intelectual, evolución de conocimientos de los sistemas reales y desarrollo de las funciones nuevas.

A través de esos enfoques indirectos se puede renovar un sistema administrativo para permitirle hacer frente a las complejidades de la sociedad post-industrial. La creación de un foco intelectual poderoso, como por ejemplo un organismo federal de administración y evaluación, parece actualmente en Estados Unidos, el mejor método para echar anclas en el corazón del poder administrativo. El hecho de que

las instituciones del mismo orden se hayan impuesto ya independientemente en Suecia y Japón permite subrayar la lógica profunda de esta elección³³.

1.1.3. Parámetros en el caso sueco

En Suecia existe una autonomía del poder administrativo con respecto a la política, muy lejos de la práctica francesa. Se presenta una separación de los ministerios y dependencias y estabilidad de la alta función pública. En Suecia se eligió una verdadera estrategia de reforma de la Administración Pública y las administraciones³⁴ y para definir esta orientación, el gobierno sueco se basa en atraer a las administraciones suecas los elementos que han hecho triunfar al sector privado de los servicios, de manera particular las experiencias del sector privado de muchas empresas grandes a principios de los años ochenta, en la época del cambio total, que tienen las siguientes características:

1) *La noción de orientación hacia el cliente o el consumidor y por ello de la calidad del servicio*, la noción de la administración descentralizada del proceso de producción de servicios en torno a objetivos y de business ideas claras, la voluntad de mejorar los sistemas de control y de dirección con el fin de mejorar la definición de las ‘estrategias’ (en el caso de decisiones políticas) y la instauración de métodos de administración flexibles y participativos, asociados a situaciones individuales motivadoras y evolutivas.

2) *Una política de administración centrada en el liderazgo, más que en los sistemas administrativos*, que permite obtener sistemas importantes de movilización e innovación, de las administraciones públicas, para lo cual se requiere la reformulación y clarificación de las funciones administrativas en términos de resultados posibles, más que de procedimientos; el desarrollo de nuevas capacidades

³³ Crozier, Michael, Op. Cit., págs. 111 a 151.

³⁴ La historia de las administraciones públicas suecas está marcada desde los años sesenta por la defensa de los intereses del consumidor de servicios públicos. Además existe el *ombudsman* o mediador para resolver de manera no contenciosa los diferendos entre administraciones y particulares y ese sistema tuvo por objeto ofrecer un contrapeso a monopolios o casi monopolios públicos en diferentes campos.

de comunicación interna y externa y la aparición de mecanismos de identificación extraordinarios.

Para que esa política dé frutos debe estar acompañada de una propuesta de carrera para los altos funcionarios que supere las rigideces tradicionales del empleo público; la organización debe constituirse en torno de mecanismos de dirección por objetivos y se debe reducir la importancia de los 'funcionales' en beneficio de los operacionales y disminuir el número de reglamentos y obligaciones que pesan sobre los escalafones locales de la administración. Esa orientación necesita la implantación rápida de sistemas de control y evaluación que con frecuencia son los puntos débiles de la experiencia sueca.

3) *Un enfoque nuevo de la idea de calidad y de servicio al cliente* con la reflexión acerca de la calidad e innovación, que subraya los límites de un enfoque industrial o de tipo de controles de calidad en el empleo público y las administraciones, pero una calidad dentro del contexto de hacer las cosas de otra manera, unida a la reflexión de las finalidades y los métodos de prestación del servicio, integrando los clientes y sus recursos y permitiendo, por tanto, redefinir los modos de distribución de los servicios para mejorar la relación calidad-precio.

La experiencia sueca relaciona en forma más eficiente el problema de la calidad hacia una reflexión acerca de la estrategia y la evolución de los métodos de prestación de servicio integrados por los comportamientos de los consumidores activos de la población; los recursos del sistema y no sólo los de la administración, y la capacidad de tener políticas de oferta que posibiliten la selección y diversificación del servicio. Para ello propone las siguientes respuestas: mejoramiento y simplificación de los procesos de prestación de servicios públicos asociando estrechamente a los clientes, desarrollo de una política de oferta de servicios más abierta, y motivación de las dependencias administrativas en torno de nuevas interacciones con sus clientes, permitiendo desprender ganancias de eficacia y desempeño.

La evolución cultural tendiente a ese esquema de conformidad con las experiencias manejadas en el plano local muestra, que para estimular la evolución es indispensable permitir la comparación y la asociación con otros modelos de prestación de servicios u otros profesionalismos. Para eso se trata de superar el

modelo contractual en las relaciones entre servicios públicos y prestatarios privados para encontrar un nuevo modelo participativo que obligue a una real interacción e intercambio de habilidades.

4) *Nuevos métodos de auditoría centrados en la dirección y análisis sistemático de las acciones del Estado, que permiten simplificaciones y racionalizaciones aceptadas por todas las partes implicadas;* por ende, la ‘visibilidad sistema’ o sea la implantación de nuevos métodos de auditoría desarrollados responde a la complejidad creciente de los sistemas financieros y administrativos de regulación, y evita la tendencia a la apoplejía administrativa. El pensamiento de la Riks Revision Verket³⁵ le lleva a ver en la auditoría un medio para facilitar el cambio, permitiéndoles a los diferentes actores compartir un conocimiento global y también como medio de información del gobierno. Sin embargo dos factores son determinantes para permitir esa orientación: la legitimidad de la dependencia sobre todo de sus líderes; y la capacidad de apoyarse en la prensa y encontrar relevos de información, tendencias que se observan en otros grados del sistema administrativo francés.

Los nuevos métodos de auditoría desarrollados por la RRV parecen de particular importancia para responder a la complejidad creciente de los sistemas financieros y administrativos de regulación y evitan a la tendencia a la apoplejía organizativa. Para lograrlo es indispensable: la legitimidad de la dependencia sobre todo de sus líderes y la capacidad de apoyarse en la prensa y encontrar relevos de información.

5) *La flexibilidad de las normas presupuestarias* que, al abrir horizontes temporales mayores, permite medir la acción de las administraciones y definir los objetivos creíbles. Los nuevos métodos presupuestarios, abren horizontes más amplios (tres años) y son de particular importancia en este contexto para poder realizar las evoluciones necesarias en los objetivos y métodos y para evitar la concentración en el procedimiento burocrático. Sin embargo suponen sistemas de control y seguimiento e importantes inversiones humanas.

6) *Funcionamiento por objetivos más que por procedimientos*, pues el gobierno sueco aspira a una mejor definición de sus responsabilidades, y para conseguirlo

³⁵ Oficina Nacional de Auditoría, RRV.

pone en marcha una mayor selectividad en la elección de quienes dirijan la administración central y en particular de los directores generales, así como la contractualización de objetivos con los mismos.

Adoptan como políticas la suscripción de contratos de empleo que se renuevan cada seis meses; el aumento de poderes del Director General y la reducción de los poderes del Consejo de Administración de las dependencias; definición precisa por parte de los ministerios de los objetivos perseguidos por las diferentes dependencias; ampliación de la esfera de acción de las dependencias en materia de salarios y reclutamiento de cuadros; reducción del número de reglamentaciones expedidas por las dependencias centrales para aplicar en el ámbito regional.

Se intenta así favorecer la innovación, manteniendo al mismo tiempo un cierto número de estándares nacionales y presupuestos para periodos más largos que permitan una mayor flexibilidad en el empleo de fondos por dependencias.

En materia de administración de personal, se atiende en particular al encuadre, a fin de crear situaciones motivadoras, incrementar la movilidad y garantizar la calidad del reclutamiento; mandatos de seis años para los administradores con contrato de empleo, que den lugar a una evaluación de los resultados obtenidos; salarios competitivos con el sector privado; paralelamente creación de carreras de especialistas sin responsabilidades administrativas, insistencia en la formación continua y movilidad entre o en las administraciones.

En conclusión, Michael Crozier fue encargado de realizar un estudio por el entonces ministro de Empleo Público y Planeación de Francia, Hervé de Charette, para acelerar el proceso de cambio e innovación con el cual se había comprometido. Acompañado de un equipo de trabajo formado por un consultor y un funcionario mayor de la Dirección de Administración y Empleo Público, se trasladó durante cuatro semanas a Estocolmo, Washington y Tokio, en donde realizó una serie de entrevistas sobre los esfuerzos y las experiencias renovadoras de las administraciones y la práctica de la Administración Pública, particularmente en lo referente a la evaluación de los resultados del ejercicio público y la preparación de decisiones y la administración de los recursos humanos.

La síntesis del estudio realizado es la siguiente: Suecia (o Francia), Japón y Estados Unidos, acometieron procesos de reforma del Estado, que describe Michel Crozier en su obra, *Cómo reformar el Estado*, de la cual hemos analizado los modelos para aprender de ellos, tomando sus aspectos positivos.

Suecia tiene una historia muy antigua en materia administrativa concretada en su organización en torno de tres planos esenciales: el nacional, el regional (condados) y el municipal (comunidades). Tuvo que elegir una estrategia de reforma de la Administración Pública inspirándose en las experiencias del sector privado, sobre todo de las grandes empresas de las cuales atrajo hacia las administraciones públicas suecas los fenómenos del cambio que han hecho triunfar al sector privado de los servicios.

Se basó en la importancia del liderazgo; un enfoque nuevo de orientación del servicio hacia el cliente y por tanto de calidad y productividad, el funcionamiento por objetivos más que por procedimientos y la clarificación de las misiones y de las profesiones con la instauración de métodos de administración flexibles y participativos asociados a situaciones individuales motivadoras y evolutivas; mejorar los sistemas de control y de dirección con el fin de mejorar la definición de las estrategias de las decisiones políticas; los gobiernos locales constituyen en la Administración Pública sueca la célula principal y los funcionarios públicos están bien pagados, con sueldos competitivos con el sector privado y son contratados por tiempo determinado, 6 años, para garantizar la continuidad de los programas, en base a presupuestos trianuales.

Con respecto a Francia podemos concluir que el Estado francés es un Estado centralista, que encarna el interés general, que abarca todo, que está en todo y que por lo tanto no ahoga a la sociedad. Para ellos, sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándoles a realizar por sí mismos sus objetivos.

En cuanto a Japón, lo primordial es adoptar medios técnicos y razonamientos administrativos a la realidad de la sociedad japonesa, tener una institución atenta a la realidad del ejercicio administrativo, el reclutamiento de los funcionarios por concurso y la independencia de las autoridades encargadas de los problemas de

personal, la formación del personal de manera amplia y general y la preparación de las decisiones de la reforma utilizando comisiones restringidas de personalidades que disponían de prestigio y renombre nacionales.

Respecto al caso de Estados Unidos podemos enfatizar los siguientes puntos: dar solución a los problemas concretos, con soluciones específicas y sencillas, formación de comisiones para dar respuesta a un mal funcionamiento del sistema administrativo, existencia de una dependencia de auditoría del sector público pero que depende directamente del Congreso, al cual se le informa, enseñanza e investigación de la Administración Pública por medio de estudios de casos, con el otorgamiento de un premio anual y el establecimiento de una capacitación permanente, prolongada e intensa, mayor importancia de los gobiernos locales, a cuyos funcionarios se les pagan mayores salarios y se les pide maximizar los recursos haciendo más, con menos, desarrollar con creatividad de diferente manera.

El estudio a nivel mundial efectuado por Crozier llevó a las siguientes conclusiones:

1) la cultura prevaleciente en el país y en las instituciones del gobierno parecen ser las variables más importantes en la determinación de la estrategia a ser adoptada³⁶.

2) Existe una crisis central del Estado, por lo cual es necesaria modernizarlo dentro del contexto del cambio acelerado del mundo.

3) Existen condiciones de éxito y límites en las experiencias de la reforma global y existe una solución opcional pero también paralela. Es la creación de una dependencia nacional de administración, coordinación o evaluación del sistema administrativo establecido en los países.

4) Se dan éxitos y fracasos en materia de descentralización y también en materia de administración de personal.

5) La sociedad industrial clásica tal como la conocemos, está en vía de desaparición. Sus modelos de razonamiento, cuantitativos están agotados. El sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado que estaban asociados en ella deben ser profundamente renovados para adaptarse al mundo nuevo.

³⁶ Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*. <http://www.top.org>, 29 de octubre de 2004.

6) La desviación financiera puesta en movimiento por la acumulación de compromisos del Estado es insostenible en la actualidad en la medida en que el envejecimiento de las poblaciones la agravará cada vez más en los quince o veinte años próximos.

7) La proliferación de reglamentos que se comprueba en todas partes no sólo es ineficaz sino paralizante para la economía y la sociedad. Corre el riesgo de reprimir cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.

8) La población espera desde ahora prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas.

9) Los estudios realizados en Francia a principios de los años setenta por Michel Crozier, relevantes para la reforma de la tradición estatista y burocrática, dan sustento a una nueva visión sobre la organización, la importancia de asimilar los acelerados cambios generados por la sociedad post-industrial. Considera las transformaciones del Estado como la necesidad de adaptarse a problemas y condiciones distintas, bajo la premisa de que el progreso de una sociedad está supeditado a la posibilidad de crearse nuevos estilos de acción que le permitan aprovechar activamente las posibilidades de desarrollo técnico y económico, de otro modo, será una 'sociedad bloqueada'³⁷.

10) Los tres países convergen en la necesidad de adaptar sus sistemas administrativos a un mundo post-industrial, reducir los compromisos financieros insostenibles, reconocer la deficiencia y la parálisis impuestas por la proliferación de reglamentaciones y la necesidad de ofrecer servicios de mejor calidad a una población que demanda, además, una participación más activa en la gestión de las actividades colectivas. Crozier encuentra que la estrategia de la reforma estadounidense es de inspiración tecnocrática³⁸.

³⁷Guadarrama Sánchez, Gloria, *Gerencia Pública y Política Social en Latinoamérica*, volumen 13, 2003. Crozier aborda el estudio de la organización como un sistema político resultado del juego entre los actores; su propuesta de análisis estratégico organizacional considera las formas en que dentro de todas las organizaciones y a todos los niveles, los individuos se comportan como estrategas, utilizando sus márgenes de libertad para maximizar su juego, interactuar con las reglas y hacer alianzas.

³⁸Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*, <http://www.top.org>, 29 de Octubre de 2004, señala, que Michael Crozier, analizando las experiencias de reformas en Suecia, Estados Unidos y Japón, encuentra una convergencia de problemáticas pero una diversidad de estrategias.

1.2 LA PROPUESTA DE DAVID OSBORNE Y TED GAEBLER EN LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

David Osborne y Ted Gaebler escribieron el libro: *La Reinención del Gobierno*³⁹, teniendo en cuenta la influencia que tiene el espíritu empresarial en el sector público y que los gobiernos cambian constantemente. El libro es un llamamiento a la revolución contra la enfermedad burocrática y, al mismo tiempo, una guía para quienes deseen construir un sistema mejor, a través de una tercera vía, más allá de las llamadas ‘liberal’ y ‘conservadora’.

De acuerdo con los autores, ‘el Gobierno Empresarial busca maneras más eficientes y efectivas de gestión’ y para la reinención fundamental del gobierno señalan los siguientes lineamientos:

1) *La privatización es una respuesta, no la respuesta.* Es evidente que la privatización no es la solución. Hay cosas que la empresa privada hace mejor que el Gobierno, pero hay cosas que el Gobierno realiza mejor que la empresa privada. El sector público suele ser mejor por ejemplo en la gestión política, la garantía de estabilidad, la regulación, la continuidad en los servicios y la garantía de la cohesión social a través de la mezcla de razas y clases, por ejemplo en las escuelas públicas. La empresa privada tiende a ser mejor en el cumplimiento de las tareas económicas, en la repetición de experimentos exitosos, en la innovación, en el abandono de actividades infructuosas u obsoletas, en la adaptación a cambios rápidos. El tercer sector tiende a ser mejor en el cumplimiento de las tareas que generan pocos beneficios o ninguno, exigen de los individuos compasión y compromiso personal y una casi ilimitada confianza de parte de los beneficiarios o de los clientes, e implica la imposición de códigos morales y responsabilidad individual de la conducta.

Análogamente, los mercados privados realizan muchas tareas mejor que las administraciones públicas, pero no todas. Peter Drucker, el primer defensor de la privatización –quien acuñó el término *reprivatización*–, sostenía: “Necesitamos más gestión de gobierno, no menos. Drucker hizo ambas cosas en 1968. En *The age of Discontinuity*, señaló:

³⁹ Ediciones Paidós, Barcelona - Buenos Aires – México- 1992.

No nos enfrentamos a un progresivo debilitamiento del Estado. Por el contrario necesitamos un gobierno fuerte, vigoroso y muy activo. Nos enfrentamos a una opción entre un gobierno de gran tamaño, pero impotente, o un gobierno cuya fuerza reside en que se mantiene en los límites de la decisión y la dirección, y deja para los demás el hacer. [Necesitamos] un gobierno que pueda gobernar y gobierne. No un gobierno que haga, ni un gobierno que administre⁴⁰.

2) *Gobierno propiedad de la comunidad. Es mejor facultar que servir directamente.* La gente actúa con mayor responsabilidad cuando controla su propio medio que cuando está bajo el control de otros. Por ejemplo la policía puede alcanzar su máxima efectividad si ayuda a las comunidades a ayudarse a sí mismas. Es lógico que las comunidades que están capacitadas para resolver sus propios problemas funcionen mejor que las comunidades que dependen de los servicios que les prestan los extraños a la misma.

3) *Sacar la propiedad de la burocracia y llevarla a la comunidad.* Puede abarcar diferentes ámbitos, para refugiados utilizar las iglesias. En educación los padres pueden poner el control sobre las escuelas⁴¹, en educación de la primera infancia, los padres no enseñan pero colaboran como ayudantes, y en otros casos se puede estimular a los padres para que enseñen a sus hijos. Las agencias de formación ocupacional pueden capacitar a sus trabajadores; en materia de justicia criminal. En San Francisco utilizan las Juntas de la comunidad, en asistencia sanitaria utilizando pequeñas residencias privadas para ancianos y enfermos.

4) *Gobierno competitivo, inyectar competitividad en la prestación de los servicios.* Cuando hay competencia se obtienen mejores resultados, mejor conciencia del costo y la prestación de un servicio de mejor calidad. Pero no la competencia entre individuos sino entre equipos, entre organizaciones que levanta la moral y estimula la creatividad.

Cuando se presenta la competencia hay mayor eficiencia y mejor aprovechamiento del dinero, tal es el caso de la prestación de los servicios públicos. Además la

⁴⁰ Osborne, David y Gaebler, Ted, *La Reinención del Gobierno*, pags 241-242.

⁴¹ En Chicago todas las escuelas públicas las dirige hoy un consejo de seis padres, elegidos por sus pares; dos miembros de la comunidad, elegidos por los residentes de la comunidad, dos maestros elegidos por el personal de la Escuela y el director (principal).

competencia en los monopolios públicos o privados obliga a responder a las necesidades de los consumidores. La competencia premia la innovación, incrementa el orgullo y la moral de los empleados públicos. Se puede presentar la competencia entre lo público y lo público como cuando los gobiernos estimulan la competencia entre sus propias organizaciones o la creación de competencia por servicios gubernamentales internos. Por ejemplo, propuestas para un determinado trabajo estatal.

El Sector Público puede aprender a competir o bien estancarse y dejar que sus propios clientes toman la iniciativa en su propio beneficio. La contratación es un buen método para introducir la competencia en los servicios públicos. El seguimiento de los contratos requiere mucha habilidad, a veces los contratistas privados no prestan el servicio prometido y en ocasiones desarrollan poco a poco un monopolio.

Para evitar la corrupción, es necesario observar cuatro criterios: que la propuesta sea verdaderamente competitiva, que la propuesta se base en una rigurosa información sobre el coste y la calidad del rendimiento, que los contratistas sean cuidadosamente vigilados y que estas tareas las lleve a cabo un cuerpo relativamente independiente de la política.

5) *Gobierno inspirado en objetivos*. Hay que tener en cuenta la misión fundamental de la entidad, su objetivo. Algunas organizaciones públicas están regidas por reglas y presupuestos. Pero los Gobiernos Empresariales definen sus objetivos fundamentales. Un gobierno inspirado en objetivos tiene muchas ventajas: las organizaciones inspiradas en objetivos son más eficientes que las organizaciones regidas por reglas, producen más resultados, son más innovadoras, más flexibles y tienen la moral más alta que aquellas.

6) *Presupuesto inspirado en objetivos*. Los presupuestos inspirados en objetivos autorizan a las organizaciones a perseguir sus objetivos sin el estorbo de las categorías del pasado y tienen muchas ventajas: dan a cada empleado un incentivo para ahorrar dinero; liberan recursos para probar nuevas ideas, dan a los responsables de gestión la autonomía necesaria para responder a circunstancias cambiantes, crean un ambiente predecible, simplifican enormemente la elaboración del presupuesto, ahorran millones de dólares en auditores y en funcionarios que se ocupan del

presupuesto y dejan en libertad a los Parlamentos para que se ocupen de los asuntos más importantes.

7) *La transformación de un sistema de personal regido por reglas.* No se trata sólo de reformar la Administración Pública, sino definir el personal adecuado a un gobierno moderno y crearlo. El *China Lake Experiment* muestra el camino hacia un sistema moderno de personal, al demostrar el éxito de: bandas anchas de clasificación y de pago, sueldos de mercado, paga basada en el rendimiento, prioridad del rendimiento sobre la antigüedad en la promoción y en los despidos.

Otros elementos a tener en cuenta son:

- sistema de contratación que permita a los administradores escoger a los postulantes más cualificados (dentro de un marco de acción legal y afirmativo);
- reclutamiento agresivo de los mejores;
- modernización de los procedimientos de apelación de los empleados destituidos⁴².

8) *Gobierno dirigido a resultados.* Es importante medir los resultados para poder distinguir entre el éxito y el fracaso. Los legisladores y los ejecutivos públicos a falta de información objetiva sobre resultados, toman sus decisiones en gran parte sobre la base de consideraciones políticas.

Por otra parte, si no se puede reconocer el éxito no se le puede recompensar y si no se reconoce el éxito probablemente se recompense el fracaso. Si una organización no mide los resultados y no puede distinguir el éxito, no puede aprender de él, por la carencia de retroalimentación sobre resultados. En esa forma la innovación nace muerta. Es importante reconocer el fracaso para poder corregir los errores cometidos.

La gestión en razón de los resultados y la gestión de la calidad son medios eficaces para forzar a las organizaciones a actuar en función de la información sobre rendimiento que reciben.

9) *Gobierno inspirado en el cliente, satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia.* Es necesario aproximarse al cliente. Los gobiernos democráticos existen para servir a los ciudadanos. A pesar de que las empresas existen para

⁴² Osborne, David y Gaebler, Ted, *La Reinvencción del Gobierno*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.

obtener beneficios, son éstas las que se obsesionan por complacer el pueblo⁴³. Se debe aproximar al cliente y escucharlo. Se puede utilizar el método de la calidad total, de W. Edwards Deming (*Total Quality Method*), cuya gestión insiste en la medición constante y en la mejora de la calidad.

10) *Gobierno previsor*: más vale prevenir que curar. Los tradicionales gobiernos burocráticos se concentran más en suministrar servicios que en combatir los problemas. Algunos gobiernos no sólo están tratando de prevenir los problemas, sino de anticiparse al futuro, pero una cosa es planificar el futuro y otra tomar decisiones.

Un gran número de instituciones públicas están utilizando una disciplina del sector privado conocida como planificación estratégica, que consiste en examinar la situación corriente de una comunidad y su futura trayectoria, marcar metas, desarrollar una estrategia para conseguir dichas metas, y medir los resultados.

La *planeación estratégica*⁴⁴ involucra distintas tácticas, pero la mayoría implican un número de pasos básicos:

- análisis de la situación tanto interna como externa.
- Diagnóstico, o identificación de las situaciones clave que afronta la organización.
- Definición de la misión fundamental de la organización.
- Articulación de las metas básicas de la organización.
- Creación de una visión: qué aspecto tiene el éxito.
- Desarrollo de una estrategia para conseguir la visión y las metas.
- Desarrollo de un calendario para dicha estrategia.
- Medida y evaluación de los resultados.
- En el caso del Gobierno se necesita un consenso.

La *planificación estratégica* es un proceso que se repite con regularidad para realizar la planificación alrededor de una visión de futuro proporcionándole a sus miembros la idea de para dónde va, lo que permite a todo ellos incluidos los líderes comprender la dirección que deben tomar y permite a una organización reconocer y

⁴³ Se especifica que es al pueblo norteamericano, agregando que la mayoría de los gobiernos norteamericanos ignoran por completo al cliente, mientras que McDonald's y Frito-Lay se inspiran en el cliente.

⁴⁴ Según John Bryson, autor de *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, 1995, la pieza clave que le hace falta a la mayoría de versiones de planificación estratégica del sector privado, es que la mayoría de las cabezas de una empresa estén de acuerdo con lo propuesto.

prevenir sus propios errores. La planificación estratégica implica cambiar los incentivos. Se puede efectuar una planificación a corto plazo pero es importante planificar a largo plazo.

11) *Un gobierno descentralizado*. Los líderes emprendedores se inclinan por el enfoque de la descentralización, pues las instituciones descentralizadas tienen un número de ventajas: son más flexibles que las organizaciones centralizadas y más eficaces. Son mucho más innovadoras, generan más moral, más productividad y una gran productividad.

En las organizaciones públicas está floreciendo la descentralización mediante la dirección compartida, para lo cual se debe allanar la organización jerárquica y organizar el trabajo en equipo. Por otra parte la descentralización sólo funciona si es capaz de invertir en sus empleados y se cree que el gobierno gasta menos en formación de lo que hace el mundo empresarial.

12) *Un Gobierno orientado al mercado*. Provocar el cambio a través del mercado. Existen estrategias para cambiarlo y si un Gobierno está considerando un mecanismo de mercado para resolver un problema, debe comprobar si existen los siguientes seis elementos: la oferta, la demanda, la accesibilidad, la información las normativas y la política. Además debe proporcionar información a los consumidores.

En conclusión, las ideas planteadas por Osborne y Gaebler en el libro *Reinventing Government*, fueron extraídas de experiencias innovadoras obtenidas en la prestación de servicios públicos en varios gobiernos estatales y municipales de ese país.

Ese modelo se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la reinvención: 1. gobierno catalizador; 2. gobierno competitivo; 3. gobierno inspirado por misiones; 4. gobierno orientado hacia los resultados; 5. gobierno orientado hacia los clientes; 6. gobierno empresarial; 7. gobierno descentralizado; 8. gobierno de la comunidad; 9. gobierno previsor; 10. gobierno orientado al mercado.

Ese conjunto de estrategias se resumen en: otorgar mayor autonomía a las agencias y programas; introducir criterios de calidad en la prestación de servicios; orientarse hacia el servicio (deseos y necesidades de los ciudadanos-clientes); flexibilizar las normas y procedimientos relacionados con presupuestos, personal, compras, y otras áreas vinculadas con la administración interna de las agencias o unidades

organizaciones; y aumentar la participación, motivación y productividad de los empleados.

David Osborne y Ted Gaebler en *La Reinención del Gobierno*, destacaron principios que los autores consideraron que debían adoptar los gobiernos para mejorar sus diseños y prácticas a fin de expandir la innovación y el desempeño. Estos principios incluyeron, entre otros, la necesidad de separar el timonear (es decir, la dirección de las políticas) del remar (o sea, la producción de servicios). También enfatizaron la necesidad de focalizar la gestión en los clientes, fomentar la competencia y descentralizar todo lo posible la toma de decisiones. Pocos libros sobre gerencia pública han vendido tan bien sus recetas o han tenido tal impacto inmediato sobre la práctica. En los Estados Unidos, el libro se convirtió en algo así como la Biblia del *Nacional Performance Review*, bajo la administración Clinton, un esfuerzo mayúsculo para reinventar el Gobierno Federal⁴⁵.

El problema de los gobiernos contemporáneos –según Osborne y Gaebler– no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias; el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia. El objetivo de la reinención no es cambiar los fines (el qué y para qué) del Gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática como funciona el Gobierno. El problema es instrumental; se trata de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría sobre la gobernabilidad, proponen una microgerencia pública.

En sus propias palabras: el tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizadas, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Poco a poco, nuevos tipos de instituciones públicas van tomando su lugar. En la sociedad post-industrial los gobiernos no tienen que ser grandes, robustos, centralizados o burocráticos, por lo tanto su tarea consiste en conceptualizar una nueva forma de pensar o entender al Gobierno.

⁴⁵ Bryson Bryson, John M, *El libro de Campo del Reinventor*, San Francisco 2000.

Este modelo, designado como gobierno empresarial, se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la reinvencción del Gobierno. De éstos, los primeros seis fueron elaborados por Osborne y Gaebler⁴⁶ directamente de sus investigaciones y conceptuados de estas experiencias, los restantes cuatro son mayormente extrapolaciones del sentido común, según lo expresara uno de ellos en un artículo posterior⁴⁷.

Ahora, efectuando una comparación entre la obra: *Cómo reformar el Estado*, de Michael Crozier y la *Reinvencción del Gobierno* de David Osborne y Ted Gabler, se precisa que para el primero de los autores la reforma del Estado debe reducir su tamaño para tornarlo ágil, eficiente y flexible y que responda ante la sociedad, teniendo en cuenta la cultura prevaleciente en el país y las instituciones del gobierno respectivo.

En cambio en la *Reinvencción del Gobierno* se perfila un nuevo paradigma de gestión pública con enfoques hacia la gerencia de la empresa privada, el cual parece guiar las propuestas de algunos organismos internacionales como el Banco Mundial por ejemplo, permitiendo las privatizaciones de las entidades públicas y el ingreso del sector privado a las esferas de la gestión pública.

1.3 DOCUMENTOS BÁSICOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Universalmente existen documentos para transformar el Estado, con el fin de establecer una nueva forma de relación entre él y los individuos, para que puedan desarrollar mejor sus propias iniciativas y lograr una mayor participación de la Sociedad Civil, para que sea eficaz, para que sea instrumento del cambio que queremos llevar a cabo y para que cumpla cabalmente con las funciones trazadas dentro de sus objetivos constitucionales.

⁴⁶ Los autores de la *Reinvencción del Gobierno* dan nuevos enfoques en la propuesta de una nueva micro gerencia pública, pues no desarrollaron lo que es en esencia la Nueva Gerencia Pública.

⁴⁷ Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 6 de jul. 1996). Caracas. un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0032601.pdf, 30 de noviembre de 2004.

1.3.1 GOBERNABILIDAD DE LA DEMOCRACIA, INFORME A LA COMISIÓN TRILATERAL DE 1975

La Comisión Trilateral (CT) es un organismo de carácter privado fundado en julio de 1973, cuya génesis estuvo asociada a la acción del entonces presidente del Chase Manhattan Bank, señor David Rockefeller –figura emblemática del capitalismo estadounidense– y a la participación posterior de Zbigniew Brzezinski, luego asesor del Presidente James Cárter.

Como centro teórico, se reconoce a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. La Comisión Trilateral se constituyó en uno de los principales instrumentos de concertación y era cenáculo de la élite política y económica internacional⁴⁸. Con ellos unos 300 miembros más: dirigentes de empresas multinacionales, hombres de negocios, y de la vida empresarial, políticos, banqueros y hasta universitarios, definieron una misión esencial: el propósito de la Comisión es construir y fortalecer la asociación entre las clases dirigentes de Norte América, Europa Occidental y Japón. La Comisión Trilateral como entidad privada es un intento para moldear la política pública y construir una estructura para la estabilidad internacional en las décadas venideras.

La Comisión Trilateral⁴⁹ se propuso convertirse desde sus inicios en un organismo privado de concertación y de orientación de la política internacional de los países de la tríada: Estados Unidos, Europa (del Este) y Japón en el análisis de los temas principales a que deben hacer frente, por lo cual la Comisión se consagra a desarrollar propuestas prácticas para una acción conjunta.

Los miembros de la Comisión Trilateral y los distinguidos ciudadanos provenientes de las tres regiones se comprometieron en diferentes áreas, y los temas que se debatieron dieron origen a informes anuales realizados por equipos de expertos

⁴⁸ Los delegados asistentes a la misma representaban en su conjunto alrededor del 65% de las firmas bancarias, comerciales e industriales más poderosas del planeta. Figuraban entre ellos los máximos dirigentes de las bancas Rothschild y Lehmann, del Chase Manhattan Bank, de las multinacionales Unilever, Shell, Exxon, Fiat, Caterpillar, Coca Cola, Saint-Gobain, Gibbs, Hewlett-Packard, Cummins, Bechtel, Mitsubishi, Sumitono, Sony, Nippon Steel, etc., así como los mandatarios de varias Compañías públicas nacionalizadas de proyección multinacional.

⁴⁹ La C.T., nació hace treinta años, en julio de 1973 por iniciativa de David Rockefeller, figura emblemática del capitalismo estadounidense.

estadounidenses, europeos y japoneses, cuidadosamente seleccionados. Esos documentos se publican desde hace unos 30 años y traducen la atención que presta la Trilateral a problemas mundiales: reforma de las instituciones internacionales, finanzas internacionales, liberalización de la economía, globalización de los mercados, regionalización de los intercambios, medio ambiente, endeudamiento de los países pobres, relaciones Este-Oeste (al comienzo).

En cuanto a los parámetros para la gobernabilidad de la democracia, el reporte presentado en 1975, concreta: 1. Un diagnóstico de los problemas y causas que desde su perspectiva se constituían como centrales para el desempeño eficaz del Gobierno y de la economía en las sociedades occidentales post-industriales con regímenes políticos democráticos⁵⁰.

2) Señalaron que con excepción de Japón, las democracias trilaterales experimentaron una serie de *crisis de gobernabilidad*⁵¹. En la declaración trilateralista enunciada en el World Affairs Council de Filadelfia se predica que todos los pueblos forman parte de una comunidad mundial, dependiendo de un conjunto de recursos. Están unidos por los lazos de una sola humanidad y se encuentran asociados en la aventura común del planeta tierra.

3) La tesis central sostenía que en Europa Occidental, Estados Unidos y Japón, los problemas de la gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión, y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, autoridad de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para fortalecer la

⁵⁰ En el año 2000, Susan Pharr y Robert Putnam presentaron un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas, en el cual analizan las continuidades y rupturas respecto del controvertido reporte anterior de 1975. El nuevo informe sobre la salud de las democracias capitalistas avanzadas, deja claro que veinticinco años más tarde, el malestar societal respecto de la política no ha desaparecido. En segundo lugar, el nuevo informe confirma que, a pesar de la clara importancia que tienen las asignaciones presupuestarias públicas en la generación de consenso, la política ha perdido en gran medida el consenso societal respecto de los roles de control social, movilización y conducción que supo desempeñar sin mayores problemas hasta las crisis de gobernabilidad de los 60s-70s.

⁵¹ Sin embargo, y afortunadamente, su tesis resultó errónea, debido en gran parte a la falta de suficiente claridad conceptual sobre el significado de la expresión crisis de gobernabilidad y, por extensión, sobre sus posibles derivaciones.

governabilidad democrática se debería reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía⁵².

4) El informe titulado, *La Crisis de la Democracia*, es un documento sobre las disfunciones con que entonces se enfrentan los regímenes democráticos y que los hacen difícilmente gobernables, cuya tesis parte del hecho de que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo. El mismo representa el primer lanzamiento público del tema y del término *governabilidad*⁵³.

1.3.2 EL CONSENSO DE WASHINGTON

La primera formulación del llamado *Consenso de Washington* se debe a John Williamson y data de 1990, cuando tras la caída del muro de Berlín en ciertos círculos económicos se intentó formular un listado de medidas de política económica, que constituyera un *paradigma* único para la triunfadora economía capitalista y sirviera especialmente para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales, a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica de los primeros, que pedían ayuda a los segundos.

El Consenso de Washington establece, mediante un conjunto de reglas o formulaciones un ambiente de transparencia económica. Se trata de la concreción de medidas que ayudaran a los países desarrollados a aprovechar las oportunidades y evitar los inconvenientes de la emergencia de nuevos mercados. El contenido del llamado *Consenso de Washington*, se presentó como el paradigma económico único de la era del post-socialismo, con los siguientes diez temas de política económica

⁵² Documento de Declaración de la Comisión trilateral.

⁵³ El informe sostiene que la crisis política de las sociedades desarrolladas se debe a la aceleración del progreso tecnológico y a la complejización de su entramado social. Por ello, se hace necesario predicar una mayor participación de los ciudadanos en la vida política y exigir mayor responsabilidad y protagonismo al Estado, lejos de hacer más gobernables nuestras democracias, agrava sus deficiencias. De aquí que la solución consista en disminuir la participación ciudadana, en tecnificar la conducción de la sociedad y en confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés) y a unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos.

concretizados por Williamson, en los cuales, según el autor, "Washington"⁵⁴, está de acuerdo: 1. privatizaciones; 2. disciplina presupuestaria; 3. reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; 4. cambios en las prioridades del gasto público; 5. liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; 6. liberalización comercial; 7. búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 8. desregulaciones; 9. apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; y 10. garantía de los derechos de propiedad.

Como recomendaciones no fiscales del Consenso de Washington están: ejecución de procesos de descentralización y desconcentración administrativas con el fin de fortalecer a municipios y autoridades locales; la reforma electoral y la reorganización de los partidos políticos; modificación de las relaciones laborales y diversos cambios en los ámbitos de gobierno y poderes públicos⁵⁵.

1.3.3 DOCUMENTOS DEL BANCO MUNDIAL

1.3.3.1 INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL DEL BANCO MUNDIAL DE 1989

En este informe se examina la historia financiera de los países de ingresos altos y de los países en desarrollo, con inclusión de las políticas y acontecimientos que han llevado a la grave situación por la que atraviesan en la actualidad tantos intermediarios financieros. En síntesis se analizan los elementos que constituyen requisitos previos indispensables para la evolución de sistemas financieros más eficientes.

⁵⁴ "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos.

⁵⁵El principal problema del *Consenso de Washington* es que en él queda prácticamente excluido el tema de la equidad. Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina. En 1993, Williamson reformuló los diez puntos, en otro artículo denominado: "*La democracia y el consenso de Washington*", en donde defiende de nuevo la necesidad de un consenso y matiza el alcance del mismo, distinguiendo tres tipos de medidas de política económica: aquellas en las que se ha conseguido consenso; aquellas en las que existe controversia técnica; y aquellas en las que todavía queda controversia para años, porque implica sobre todo problemas de equidad.

Los parámetros son los siguientes:

- 1) reestructuración de los bancos en dificultades y de las empresas no rentables que han obtenido préstamos de ellos;
- 2) restablecimiento de la estabilidad macroeconómica;
- 3) fortalecimiento de las estructuras jurídicas, contables y regulatorias en que se adoptan los sistemas financieros;
- 4) mejora de la administración de las instituciones;
- 5) establecimiento de un conjunto más diversificado de instituciones y mercados.
- 6) examen de los intentos de liberalización financiera que han realizado algunos países.

1.3.3.2 INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL DEL BANCO MUNDIAL DE 1993

El planteamiento según el Banco Mundial, consiste en que los gobiernos deben adoptar un planteamiento triple para sus políticas de reforma sanitaria con el fin de ahorrar millones de vidas y miles de millones de dólares. Se examina la interacción entre la salud humana, las políticas sanitarias y el desarrollo económico. Concreta como objetivos rectificar las políticas sanitarias y la reestructuración de los sistemas de salud del tercer mundo o países subdesarrollados. Los parámetros son los siguientes:

- 1) Fomentar un ambiente que permita a las familias mejorar su salud. Las políticas para el crecimiento macroeconómico son prioritarias. La salud de la familia mejorará cuando los ingresos de sus miembros comiencen a aumentar.
- 2) Aumentar el gasto gubernamental en salud. Significa ajustar el gasto pasando de ofrecer un servicio integral a un pequeño número de programas planificados de forma vertical, seleccionados según su relación coste-efectividad: En otras palabras, una nueva forma de atención primaria de salud selectiva. También significa cobrar a los usuarios, pidiendo a las familias desfavorecidas que paguen sus propios gastos sanitarios, pese al hecho de que para muchos el coste de los servicios sanitarios será prohibitivo.

3) Facilitar la participación del sector privado. En otras palabras, privatización de la mayoría de los servicios médicos y de salud, para lo cual utilizan a los médicos y empresas privadas y lucrativas; la mayoría de los servicios gubernamentales que atendían a los pobres de forma gratuita o subvencionada⁵⁶.

1.3.3.3 INFORME DEL BANCO MUNDIAL DE 1997

Se trata de una iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). El programa de acción fue propuesto por el Banco y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con miras a asegurar que los Países Pobres Muy Endeudados que cuentan con una sólida trayectoria de ajuste económico puedan llegar a mediano plazo a una situación sostenible en materia de deuda. En septiembre de 1996, el Comité Provisional y el Comité para el Desarrollo refrendaron el programa.

En noviembre de 1996, el Banco creó el Fondo Fiduciario para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados y luego le asignó, como contribución inicial, \$500 millones procedentes del superávit del BIRF. El FMI creó el Fondo fiduciario SRAE-PPME para financiar operaciones especiales del servicio financiero reforzado de ajuste estructural en el marco de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. Los instrumentos principales que permiten concretar la participación del Banco en la Iniciativa se crearon en el ejercicio de 1997.

El Banco presidió las reuniones de los acreedores multilaterales de estos países realizadas en noviembre de 1996 y en marzo de 1997 a fin de examinar la ejecución de la iniciativa y, además, su participación en ella. Al final del ejercicio, la mayoría de estos acreedores habían obtenido ya, o estaban por obtener, las aprobaciones institucionales que les permitirán participar⁵⁷. Los parámetros son los siguientes: un Estado eficiente y disciplinado que incluye un replanteamiento sobre la necesaria recuperación de la presencia estatal; férreo control sobre las finanzas públicas para

⁵⁶ Esto, coloca los precios de muchas intervenciones por fuera del alcance de los más pobres y necesitados.

⁵⁷Naranjo Gálvez, Rodrigo, investigador Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, VII Congreso Internacional el CLAD, Lisboa, Portugal, Octubre de 2002.

garantizar la disciplina macroeconómica; desarrollo de estrategias de descentralización y participación de la ciudadanía; impulso a la economía solidaria y a la pequeña y mediana empresa, con un objetivo: acercar el gobierno a la clase empresarial y atrapar el resto de la disciplina del mercado, institucionalización de la expansión y consolidación del capitalismo.

Referente a los documentos tipo, de cada uno de ellos puede desprenderse una concepción del Estado modificada marginalmente en función del grado de intervención estatal en los procesos sociales y económicos.

La conclusión tal vez más importante que se puede extraer del debate posterior al reporte a la Comisión Trilateral, tiene que ver con los paradigmas de gobernabilidad en las democracias occidentales. En la Gobernabilidad de la Democracia, *El Consenso de Washington de 1990* y en el *Informe del Banco Mundial de 1989* se encuentra la concepción del *Estado mínimo*, y para alcanzarlo se requería efectuar diversas medidas, que un año después amplió el *Consenso de Washington*⁵⁸.

En el informe de 1993, se desplegaron las reformas de segunda generación y en el de 1997 las reformas estatales de primera y segunda generación no sólo se mantuvieron sino que se agravaron. En el *Informe del Banco Mundial de 1997* sobre el desarrollo mundial hubo un replanteamiento sobre la necesidad de recuperar la presencia estatal y dio lugar a las reformas de tercera generación. El Estado es redefinido como promotor y regulador del desarrollo económico.

En cuanto al Consenso de Washington señalamos, que las reformas se adelantaron en Colombia a lo largo de la década de los 80 y se extremaron en 1991, pero la entrada masiva de importaciones devastó la industria nacional y la agricultura y ocasionó un déficit creciente de la balanza de pagos, el empleo y la seguridad social, a través de la Ley 100 de 1993, la cual involucró las áreas de salud, pensiones, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios, pues dicha Ley de una parte, acogió los principios universales de la seguridad social: universalidad, solidaridad, integralidad y unidad y de otra parte estructuró las bases para transformar la seguridad social en una mercancía, a la cual se accede mediante los

⁵⁸ Se publicaron tres documentos del Banco Mundial en diferentes momentos, con distinciones en el grado de intervención estatal y de su contenido que condujo a que se hable de reformas de primera, segunda y tercera generación.

sistemas de aseguramiento, los cuales discriminan, clasifican y alejan a los usuarios del servicio, a partir del cobro de cuotas moderadoras y copagos, olvidándose de la equidad y de la gente. Pues en el caso Colombiano, una cifra superior al 30% de la población está fuera del Sistema de la Ley 100, por lo cual se dice que ésta es un sueño mal logrado. En Colombia no se logró reducir la miseria ni la pobreza, y el crecimiento económico no ha contribuido a la reducción de esta última, observándose que la pobreza y la indigencia afectan a la población colombiana.

En **síntesis**, y para cerrar este Capítulo, manifestamos que actualmente hay una crisis generalizada de las administraciones públicas mundiales y todos los países desarrollados tienen problemas del mismo orden, así como también, los países subdesarrollados o tercermundistas, los cuales tienen no sólo que seguir las pautas trazadas por aquellos sino solicitarles ayuda para salir del subdesarrollo en el cual cada día se consumen más, principalmente por la elevada deuda pública externa. Lo importante para los estados es tomar de los países de avanzada, bien sea de sus documentos o del desarrollo de su propia política, los aspectos positivos, y efectuar reformulaciones a sus sistemas de desarrollo administrativo, para sacar adelante las administraciones públicas, que en muchos casos se encuentran en una encrucijada. Pues este trabajo no pretende analizar todos los documentos producidos por los diferentes autores, el Banco Mundial o el CLAD, sino los que más relevancia e incidencia han tenido en los procesos de reforma estatal a nivel mundial, de algunos de los cuales se ha nutrido ya el Estado colombiano y otros que pueden servirle como guía.

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESOS DE REFORMA GUIADOS POR LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

La Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) es un modelo que parte del supuesto de que es posible adoptar un modelo de gestión privada en la esfera pública, reduciendo el tamaño del aparato burocrático y privatizando el mercado público del trabajo. Estas reformas han modificado valores y convicciones arraigadas en los sistemas burocráticos, desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor, del control al apego de normas compartidas, de la administración a la producción, de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles y de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas⁵⁹.

2.1 REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL REINO UNIDO

Las raíces del servicio británico se remontan a 1530, cuando los funcionarios pasaron del control directo por parte del monarca a la supervisión de la Cámara Baja. El servicio civil británico hasta los ochenta fue uno de los ejemplos más desarrollados de lo que denominamos servicio burocrático weberiano.

Estas características han variado debido a las reformas impulsadas desde finales de los años setenta. Durante los años ochenta en el gobierno de Margaret Thatcher se dio el ejemplo más radical de reforma comprensiva, guiada centralmente, legislada y no consensada.

Entre 1979 y 1990 se dieron las principales reformas a la gestión en el servicio público: la primera reforma fue impulsada en 1982 y se llamó Iniciativa de la Legislación Financiera (*Financial Management Initiative*). Insistió en la necesidad de contar con objetivos claros para cada departamento a fin de evaluar los resultados de la gestión pública. Exigió a los departamentos la fijación de objetivos para los administradores, el establecimiento de un periodo de tiempo para alcanzar dichos

⁵⁹ Mascot Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas de Servicio Civil. Una comparación Internacional*. Comité del centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, <http://148.243.10.8/cesop/doctos/boletines/no3/2.pdf>, 29 de octubre de 2004.

objetivos y el costo en que incurrirían y disminuyó los presupuestos de los departamentos. Sin embargo produjo pocos resultados positivos.

La segunda reforma, se denominó Mejoramiento de la Administración de Gobierno o Programa de Pasos Subsecuentes (*Next Steps Program*), la cual estableció la autonomía de los administradores para dirigir el servicio. El Programa reasignó la mayor parte de las funciones del servicio civil y desde los noventa a la formación académica añadió otros requisitos: innovación, liderazgo, conciencia de la variedad amplia de intereses que existe, trabajo eficiente en equipo, empuje para salir adelante y resistencia para soportar los reveses.

Las reformas en Gran Bretaña han buscado fortalecer las relaciones de intercambio de información entre los organismos públicos y los ciudadanos y todas las entidades están obligadas a establecer mecanismos para evaluar los servicios públicos y proponer soluciones a sus problemas específicos por lo cual un valor central del servicio es la rendición de cuentas⁶⁰.

2.2 REFORMA ADMINISTRATIVA EN NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda fue uno de los primeros países en impulsar reformas a sus sistemas administrativos y en su implementación con el modelo de Nueva Gerencia Pública. Las reformas del Estado comenzaron en 1984 con la llegada al poder del Partido Laborista y se consolidaron con la reelección de éste en 1987. El proceso mantuvo continuidad y se intensificó a partir de 1990, con la victoria electoral del Partido Nacional⁶¹.

Las reformas incidieron en la supresión de departamentos enteros y en la privatización de las dos terceras partes de los activos comerciales del gobierno, dando lugar a una transformación radical de los departamentos⁶².

⁶⁰Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas de Servicio Civil, una comparación Internacional*, Centro de Estudios Sociales y de Administración Pública, pág. 20, <http://148.243.10.8/cesop/doctos/boletines/no3/2.pdf>, 30 de octubre de 2004.

⁶¹Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, “*Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales*”, Diciembre de 2000. pág. 112. (www.chorlavi.cl/php/doc/documentos), 30 de octubre de 2004.

⁶² Osborne y Plastrik, citados por María de los Ángeles Mascott Sánchez en Op. Cit.

Se pueden citar como parámetros: el Principio de la Competencia como mecanismo de aumentar la eficiencia y la suposición del sector privado el cual predica que el sector privado es, en general, más eficiente que el Estado en la producción de bienes y servicios, por lo cual, a no ser que haya una razón convincente, estas actividades deben ser ejercidas por el sector privado y sólo deben hacerse por el Estado en casos excepcionales.

Los objetivos de la reforma en Nueva Zelanda consistían en mejorar el desempeño y asegurar el control social, la transparencia y la responsabilidad, mejorar la relación por los actos de los agentes estatales para mejorar la relación costo-efectividad de la producción estatal de bienes y servicios, mejorar la calidad de esos bienes y servicios, convertir al sector público en el proveedor de bienes y servicios más responsable frente a las necesidades de los consumidores, y dar a los representantes elegidos más control sobre los recursos utilizados⁶³.

María de los Ángeles Mascott Sánchez, señala la siguiente secuencia en las reformas administrativas en la Nueva Zelanda: de 1986 en adelante, corporativización y privatización de las empresas públicas; de 1986 en adelante, reestructuración de los ministerios; en 1988, reformas al empleo público; en 1989, reformas financieras; a finales de los 80, descentralización de los servicios de salud; a finales de los 80, descentralización de la administración en educación; en 1990, descentralización de la administración financiera en educación; entre 1993 y 1999, descentralización de administración financiera en salud; en 2000, se elimina la descentralización de la administración financiera en educación y en 2001, se elimina la descentralización de la administración financiera en salud⁶⁴.

2.3 REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AUSTRALIA

En el decenio de los setenta se inició una reforma en Australia, la cual se basaba en la supresión de la resistencia burocrática. Se constató la necesidad de realizar una valoración científica de las prácticas directivas, con objeto de optimizar la administración pública. En los años ochenta según Halligan (1991), la reforma

⁶³ Richardson, Ruth, *As reformas no Setor Publico da Nova Zelândia*. Citado por Sonia Fleury en Op. Cit.

⁶⁴ Mascot Sánchez, María de los Ángeles, Op. Cit.

australiana se caracterizó por el uso de métodos gerenciales del sector privado en el sector público, por el impulso a la dirección política dentro de la gestión de la Administración Pública y por una difusión del concepto de la función ejecutiva superior.

A partir de los años setenta el proceso de reformas en Australia se destacó por el aumento de la eficiencia, eficacia e igualdad; con medios más racionales para la distribución de los recursos, la disminución del costo de los bienes y servicios provistos por el Estado y la equidad de acceso a los servicios públicos; una gestión basada en un modelo de eficacia e igualdad en la administración del personal; la búsqueda de una mayor responsabilidad de los ministros y del parlamento; el otorgamiento a los administradores de suma flexibilidad para el uso de los recursos, proporcionando mayor movilidad y flexibilidad a las políticas y el apoyo a los administradores en la tarea de contratar mejor personal y lograr calidad y resultados.

Como un intento de transformar la Administración Pública, en la década de los años setenta se introdujo en Australia la función de *Ombudsman*, el cual ejecuta una estrategia de vigilancia de los servicios que el Estado ofrece a la población. Se promulgaron una serie de leyes y normas legislativas. Las primeras imponen a los órganos administrativos normas procesales autónomas y normas sobre libertad de información que garantizan a la ciudadanía el libre acceso a su información personal que está expuesta en bancos de datos del gobierno. Las legislativas existen tanto en la Unión como en el Estado de Victoria y además limitan la facultad del Estado para crear bancos de datos con información personal y que, de existir, deben ser inviolables.

Existen también normas cruzadas, que obligan a las agencias gubernamentales a evaluar los efectos de sus políticas sobre el medio ambiente y la economía y, así mismo, a limitar la cantidad de formularios que deben completar los ciudadanos para requerir servicios. Con fundamento en una evaluación sobre la reforma australiana de gestión, realizada por la MAB (*Management Advisory Board*), se preparó un informe titulado *Building a Better Public Service*, en el cual se recomienda una estrategia futura para la función pública y se identifican tres elementos claves para continuar los cambios encaminados a mejorar el desempeño e incorporar de manera más

profunda las reformas a la cultura de la función pública: evaluación objetiva del desempeño, perfeccionamiento del liderazgo y mejora sostenida por medio de acciones a nivel del entorno institucional.

El organismo responsable de la política de administración de los recursos humanos en el ámbito de las estrategias de política en ese campo, fue la PSC (*Public Service Commission*), la cual procuró articular, en el marco del programa de reforma, los valores y principios de una administración pública moderna y profesional, a través de la elaboración de políticas centradas en prácticas equitativas y honestas, para de esa manera proporcionar a los organismos prácticas más acertadas de administración de recursos humanos.

La política de comercialización fue revisada en los años 1991 y 1992 y a partir de ese año se introdujo una mejor focalización de las finanzas públicas como parte de esa política.

En conclusión, *la Nueva Gerencia Pública* modificó los sistemas tradicionales de reclutamiento, selección, promoción y remoción de los empleados públicos en la mayor parte de los países desarrollados. No obstante, varios autores han insistido en que no todos los procesos de reforma se ajustan a los patrones del modelo británico ni a la Nueva Gerencia Pública.

Los países escandinavos, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, España e Italia, han reformado sus sistemas de Administración Pública con base en principios y mecanismos diferentes a los impulsados por los países anglosajones⁶⁵.

Según Francisco Longo existen dos polos opuestos en cuanto al alcance de sus reformas. De una parte, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda que son los arquetipos de la “Nueva Gestión Pública”, y en el otro extremo, Alemania que ha orientado sus reformas hacia la nueva racionalización y al ahorro y no a la transformación radical de las estructuras y políticas de la gestión pública.

En Colombia, actualmente, incluimos aspectos relevantes de la Nueva Gerencia Pública, en Ley 909 de 2004. Tal es el caso de todo lo referente a los gerentes públicos y los Acuerdos de Gestión que deberán celebrar los mismos.

⁶⁵ Toonen Theo, Public Sector Reform in Western Europe, ponencia presentada en la Conferencia de los Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5 – 8 de abril de 1997.

CAPÍTULO TERCERO

DOCUMENTOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO DENTRO DEL ÁMBITO LATINOAMERICANO

Existen importantes documentos al respecto, dentro de los cuales pueden citarse algunos presentados en los diferentes congresos que ha efectuado el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD⁶⁶ y otros producidos por autores que se han interesado en temas de Administración Pública y Administración y Reforma del Estado. A continuación se hará un bosquejo de algunos de los más representativos.

3. DOCUMENTOS DEL CLAD PARA LA REFORMA DEL ESTADO

3.1 UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA AMÉRICA LATINA- PROPUESTA DEL CLAD

Los planteamientos fueron preparados por el Consejo Científico del CLAD y aprobados en su sesión del día 14 de octubre de 1998⁶⁷. Se pensó en construir un Estado para el siglo XXI con el fin de enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, debido a la necesidad de restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos. Se llegó a la conclusión que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción. Se busca entonces, “una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal”⁶⁸.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión es la de colaborar con la difusión y el debate de las ideas y las prácticas sobre la reforma del Estado, en particular de la Administración Pública, concluye, que éste

⁶⁶CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo es un organismo internacional de carácter intergubernamental que en esta integrado por todos los países de América Latina, varios del Caribe y España. Su misión fundamental es orientar los procesos de reforma del Estado y en particular, promover la modernización de la Administración Pública.

⁶⁷El Consejo está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la Administración Pública y de la Reforma del Estado de los 25 países miembros (www.clad.org.ve).

⁶⁸CLAD. Gespín. Una nueva gestión Pública para América Latina (www.clad.org.ve)

tiene un papel estratégico que cumplir: promover la Reforma Gerencial⁶⁹ del Estado Latinoamericano, porque ésta, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos sociales, económicos y políticos que se presentan en América Latina.

Pueden citarse como parámetros:

Reconstruir un Estado que “recupere su capacidad de gestión” y “aumente la gobernabilidad”. Para lograr el anterior cometido, el modelo gerencial debe adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público.

Concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina. La implantación de la Reforma Gerencial es indispensable con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos y llevar al mejoramiento de la gestión del Estado “para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político”.

Este es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos y “ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas”.

Señala el CLAD, que en los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial, presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la Administración Pública Gerencial sustituya a la Administración Pública Burocrática.

Modernizar el sector público teniendo en cuenta la eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, ingredientes básicos para la modernización del sector público no contemplados por la Administración Pública Burocrática.

Constituir un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro

⁶⁹El Modelo Gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. De ahí el nombre de Gerencial. (www.clad.org.ve/fulltext), 3 de noviembre de 2004.

de servicios públicos. Para el logro de este cometido es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados (*condición sine qua non para la implantación del modelo gerencial*). También necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano.

Los cambios en este sentido deben ser orientados: 1) Por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; 2) Por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores; 3) Por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado y no puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión como las de calidad total.

La Reforma Gerencial, según el CLAD tiene unas características y unos objetivos y asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la Administración Pública. Las principales características son:

1) la profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Pero el grado de profesionalización de la Administración Pública no será el mismo para todo el funcionariado;

2) la administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad;

3) descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano;

4) en las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas;

5) la Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.

La administración basada en el control a posteriori de los resultados, también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos, pero la evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas.

Para la evaluación de resultados no es suficiente la definición de objetivos, basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso.

Se establece un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas, denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. Éste define qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores.

El contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, además la sociedad puede saber de antemano cuáles son los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño tanto organizacional como individual, frente al cual se deben realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado.

Los proyectos de reformulación estatal deben tomar en consideración tres grandes problemas específicos de América Latina: la reducción de la desigualdad social; la necesidad de retomar el crecimiento económico y la consolidación de la democracia. Lo anterior con el fin de abrir nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina.

Se hace necesario además, que el aparato estatal proporcione las condiciones para un desarrollo económico sustentable y que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes, teniendo en cuenta, que uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en quince de los diecisiete países de América Latina

existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones⁷⁰.

3.2 NUEVA GERENCIA PÚBLICA: ¿QUÉ TOMAR Y QUÉ DEJAR?

(Derry Ormond y Elke Löffler).

El término Nueva Gerencia Pública (*New Public Management* - NPM), es de uso frecuente en numerosos países miembros de la OCDE⁷¹ y en el resto del mundo pero hasta los años ochenta sólo se usaba en los Estados Unidos⁷².

Asimismo, las reformas en la gerencia pública se están adelantando en una amplia variedad de formas en diferentes contextos que involucran preocupaciones y necesidades nacionales bastante diferentes y su abordaje amplio puede explicarse por el conjunto de desafíos globales confrontados por los países y que todavía sigue siendo ampliamente válido en la actualidad:

- limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos mejor educados;
- búsqueda intensiva de formas más efectivas para implementar políticas públicas;
- manejo de la incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible;

⁷⁰ *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 9 octubre de 1997, Caracas. un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0032601.pdf, 30 de noviembre de 2004.

⁷¹La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), creada en 1961, es un foro de consulta y coordinación entre gobiernos, en el que se discuten y analizan las políticas económicas, financieras, ambientales, industriales, tecnológicas, científicas, educativas, laborales y comerciales de los 28 países miembros y de otros no miembros interesados en las recomendaciones o comentarios de la OCDE. Los países fundadores de la OCDE fueron Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, EE.UU., Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Subsecuentemente se han incorporado los siguientes países: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelandia (1973), México (1994), la República Checa (diciembre de 1995), Hungría (mayo de 1996), Polonia (julio de 1996), Corea del Sur (noviembre 1996). Actualmente, Eslovaquia se encuentran en proceso de adhesión a la organización. El principal requisito para ser miembro de la OCDE es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios, incluyendo los servicios financieros. Cada país ingresante se compromete a aplicar los principios de liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente. Los países miembros se comprometen a aplicar tales principios, pero interponen reservas a los códigos de liberalización, a razón de sus leyes internas o a la imposibilidad de asumir dicho compromiso inmediatamente.

⁷² El término gerencia pública parece describir una tendencia global hacia un cierto tipo de reforma administrativa y asume distintos significados en diferentes contextos administrativos.

- presión creciente de parte de grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios;
- cambios de valores que cuestionan la administración pública desde el interior y desde el exterior de la misma;
- cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información;
- cambios en los perfiles socio-demográficos, especialmente con el envejecimiento de las poblaciones⁷³.

Este tipo de presiones han puesto en tela de juicio no sólo las estructuras administrativas y de toma de decisiones políticas establecidas, sino también la forma de pensar acerca de la administración pública y del servicio civil, y de cómo hacer posible el cambio, pues una ola de reformas de la gerencia pública ha tenido lugar en todos los países miembros de la OCDE, frecuentemente inspiradas y alimentadas por el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública.

Como características de la Nueva Gerencia Pública se señalan:

La Nueva Gerencia Pública es la unión de dos diferentes corrientes de ideas. La primera deriva de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos tales como la contestabilidad, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos. La segunda se desprende de la aplicación de los principios gerenciales del sector empresarial privado al sector público (concepción restringida).

La Nueva Gerencia Pública se aparta de la perspectiva filosófica, y la ve como una respuesta racional a algunas de las presiones que los gobiernos confrontan, considerando que debido a la globalización las presiones son similares en todos los países⁷⁴ (enfoque pragmático). Como consecuencia, es legítimo plantear el tema de qué tomar y qué dejar del referido paradigma⁷⁵ y se intenta sostener en este documento que:

⁷³Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 13 de feb. de 1999. Caracas. un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0032601.pdf, 30 de noviembre de 2004.

⁷⁴ Ver también la página web de PUMA en <http://www.oecd.org/puma/country>.

⁷⁵Versión corregida del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 al 17 de octubre de 1998.

Es necesario identificar una gerencia pública que se adapte a las necesidades actuales y que sea capaz de manejar los problemas del futuro, ya sea que reciba el nombre de nueva gerencia pública, reinención, reingeniería, gerencia de la calidad total, *new steering model* o cualquier otra denominación.

No existen modelos preestablecidos; el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país. Por otra parte, no existe solución única para el sector público como un todo, pues diferentes partes de la administración pública pueden requerir diferentes sistemas de gerencia pública, dependiendo, por ejemplo, de si se trata del suministro de un servicio de naturaleza redistributiva o una tarea verdaderamente autónoma.

La mayoría de los elementos de la Nueva Gerencia Pública no son realmente nuevos en el sentido de que numerosos países han implementado en el pasado algunos de estos elementos, de facto o con otras denominaciones⁷⁶.

Los países que han adoptado un enfoque más gradual en lo que respecta a la introducción de la Nueva Gerencia Pública, ahora confrontan un problema de estructuras duales en el sector público.

Existen también importantes desafíos concernientes a la gestión de gobierno, que no necesariamente están incluidos en el debate sobre el NPM, algunos de los cuales pueden haber sido exacerbados por las reformas orientadas hacia el NPM.

Debemos dejar atrás nociones que sepan a dogmas, modelos y preconceptos de la antigua y de la nueva Administración Pública. “El tipo de una Nueva Gerencia Pública nunca existirá en la realidad, así como la Administración Pública weberiana nunca existió en su forma ideal”⁷⁷. Se debe mantener un conjunto equilibrado de valores de la gerencia pública y ésta no debería referirse sólo a la promoción de valores económicos. Son aspectos importantes de la Nueva Gerencia Pública:

⁷⁶ Se dan como ejemplo, el establecimiento de una amplia variedad de agencias en la administración estatal alemana en los años setenta, por una parte ha sido interpretado a la luz de la tradición neocorporativa alemana, y por otra parte, como reacción al crecimiento del sector público ocurrido en los años sesenta.

⁷⁷ *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (feb. 1999). Caracas. un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0032601.pdf, 30 de noviembre de 2004.

1) *la devolución de autoridad* en el interior de las agencias públicas y/o entre Ministerios/Departamentos y agencias ejecutoras, y/o entre el gobierno central y los niveles inferiores de gobierno, el mercado y el tercer sector.

2) *El presupuesto*. El proceso de formulación del presupuesto depende en gran medida de cómo está estructurada la ley presupuestaria y con qué nivel de detalle la legislatura ejerce el control de los gastos.

3) *La Gerencia de personal*. La devolución de autoridad en la gerencia de personal involucra al igual que en la del presupuesto varias escogencias en términos de los elementos y grados de flexibilización y las flexibilidades de la gerencia de personal pueden implicar igualmente muchos otros elementos, tales como: sistemas de clasificación de cargos; movilidad; términos de los procesos de reclutamiento/empleo y acuerdos laborales.

4) *Los mecanismos tipo mercado*. Implica uniformidad y la definición excluye los dos casos polares del tradicional suministro público y de la privatización completa y se discuten: la contratación externa, los cobros al usuario y los vouchers⁷⁸.

Los contratos por desempeño pueden tomar distintas formas, dependiendo de la estructura de la Administración Pública, del marco legal y del desarrollo de la medición de desempeño en un país.

5) *La responsabilidad (accountability)*. O sean las implicaciones para las relaciones de responsabilidad (*accountability*) entre los gerentes públicos y los empleados, los ministerios y los cuerpos autónomos o agencias, entre la Administración Pública y las autoridades políticas, la Administración Pública y los ciudadanos, la legislatura y la rama ejecutiva del gobierno, y entre los sectores público y privado para el suministro de servicios.

⁷⁸ Esta clase de cuasi-contrato es un acuerdo mutuo entre dos partes del sector público, en los cuales una parte (el principal o comprador) especifica el nivel de recursos dados a la otra parte (el vendedor o el agente) y el tipo, la cantidad y la calidad del desempeño a ser producido en un cierto período de tiempo.

3.3 EL DESAFÍO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN AMÉRICA LATINA (Geoffrey Shepherd)

Precisa el documento que actualmente existe un consenso cada vez mayor en que las administraciones públicas deben modificarse con urgencia para que el proceso de reforma económica y social de la región de América Latina y el Caribe tenga éxito y emplea un enfoque institucional para examinar la forma en que funcionan las administraciones públicas, es decir, los órganos permanentes del gobierno que aplican las políticas formuladas por el poder ejecutivo o legislativo. Esboza además un marco para el diagnóstico de los problemas de eficacia, eficiencia y atención a las necesidades que encaran las administraciones públicas de tal forma que es entendido que los modelos de reforma de los países más avanzados sirven de guía poco precisa, y todavía queda mucho por aprender acerca de los métodos eficaces de reforma de las administraciones públicas.

Sin embargo, el principal problema, o el problema, del gobierno es que los electores (los “mandantes”) logren que el gobierno (“el mandatario”) cumpla con su mandato. Este problema de la relación mandante-mandatario (*principal-agent* en inglés) surge en la medida en que el mandatario tiene oportunidades de actuar en su propio interés, en lugar del interés del mandante⁷⁹.

En cuanto a los Modelos de Administración Pública expresa, que las administraciones públicas han surgido como organismos diferentes de las empresas privadas para abordar los problemas genéricos de producir en el sector público⁸⁰.

⁷⁹ *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13* (feb. 1999), Caracas, un.org.documents.CLAD. La relación mandante-mandatario abarca la larga cadena de responsabilidad que va desde los votantes, a través de los representantes políticos y órganos públicos, hasta los burócratas del sector público. En consecuencia, existen (por lo menos) dos etapas en la relación mandante-mandatario en un gobierno democrático. En una primera etapa, los votantes son los mandantes y los actores políticos (personas y partidos) son sus mandatarios. En una segunda etapa, los políticos (y partidos) elegidos o los actores del gobierno (como los presidentes y ministros, legisladores y jueces) son mandantes y los burócratas del sector público o los organismos a que pertenecen son sus mandatarios.

⁸⁰ *Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13*, feb. 1999. un.org.documents/CLAD/CLAD0032601.pdf, 30 de noviembre de 2004. El primer modelo moderno de Administración Pública surgió en los países en proceso de modernización de la zona del Atlántico Norte en el siglo XIX. Este modelo “jerárquico” surgió como respuesta a la injerencia política prevaleciente, la corrupción y la falta de integridad profesional (honestidad, disciplina y competencia) en el servicio público de entonces. Se vale de dos “técnicas” de mandante-mandatario para promover un gobierno más eficiente y honesto en aras del interés público: frenos y contrapesos políticos y una organización jerárquica que ejerce control centralizado de la Administración Pública.

En su forma idealista, el modelo jerárquico tiene las siguientes características:

1) organización de las actividades en unidades especializadas en las que fluye información financiera y técnica precisa en todos los sentidos, las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega en el nivel adecuado (incluida la descentralización en unidades de gobierno políticamente independientes).

2) Contratación de personal calificado sobre la base estrictamente del mérito y conforme a reglas que relacionan las escalas de pago con puestos definidos y proporcionan procedimientos abiertos y justos para la contratación, el despido y la promoción (y normalmente ofrecen un sistema de estabilidad en el cargo y otros incentivos no monetarios).

3) Los presupuestos (ingresos y gastos planificados) son pronósticos precisos y los sistemas financieros controlan que los gastos se hagan honestamente y de acuerdo con estos presupuestos.

4) Los registros son precisos y los procedimientos se codifican”⁸¹.

Pueden citarse como parámetros de la Nueva Gerencia Pública los siguientes:

Delegación de la toma de decisiones. La reducción de la carga de reglas jerárquicas y un mayor poder discrecional a los niveles más bajos de la jerarquía –organismos de operaciones, organismos regionales, gobiernos subnacionales– permite que las decisiones se tomen eficazmente porque los encargados de hacerlo están más cerca del problema y tienen objetivos más claros.

Orientación hacia los resultados. Modificación de la relación de responsabilidad (como se ve en los controles y la imagen) desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento con la ley a otro en los productos que proporcionan incentivos que conducen a una mayor eficacia.

Orientación hacia los clientes. Informar y “escuchar” a los clientes del sector público permite a los gobiernos entender de manera más sistemática lo que quieren los clientes y responder con productos adecuados.

⁸¹ En general el modelo jerárquico ha funcionado bien, en los países más adelantados, para circunscribir la libertad de los políticos y empleados públicos para actuar fuera del interés público y para crear un servicio público profesional.

Orientación hacia el mercado. Hacer un mayor uso de los mercados o cuasi mercados –normalmente a través de contactos con la administración y el personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro de cargos entre los organismos, las contrataciones y los contratos de empleo– mejora los incentivos a la orientación hacia los resultados⁸².

Cuando este tipo de reformas se aplica en forma progresiva, ellas normalmente tienen por objeto modificar las características orgánicas de las administraciones públicas⁸³ y se dirigen hacia una orientación más estratégica hacia la formulación de políticas; una modificación de la manera en que se estructuran los organismos, por ejemplo, separando la formulación de las políticas de la ejecución y el financiamiento de la prestación de servicios; un sistema de administración financiera que hace hincapié en los productos, que prevé la determinación de los costos completos de los insumos y productos, y la descentralización de los controles previos de los gastos; normalmente los controles se vuelven menos específicos (por ejemplo, categorías más amplias del presupuesto) y los controles externos no se eliminan, sino que cambian de previos a posteriores: y un sistema de personal descentralizado que hace más hincapié en el premio al desempeño.

En relación con las reformas a la Administración Pública en América Latina y el Caribe puede decirse, que los países de América Latina han copiado más o menos las normas del modelo jerárquico al crear sus propias administraciones públicas y han puesto en práctica de reformas económicas y sociales profundas desde la década de 1980, pero la mayoría de ellos sigue siendo deficiente en lo que respecta a la prestación de servicios públicos⁸⁴. Por otra parte existe excesiva centralización de la

⁸²Por estas razones, todos los países adelantados han tratado de modificar el modelo jerárquico. Prácticamente todos los gobiernos han experimentado una gama de esfuerzos por aumentar la exposición a la libre competencia (es decir, volver las actividades a los mercados o estimular las condiciones del mercado), por ejemplo, a través de las privatizaciones, la contratación o el reintegro de las actividades a los niveles inferiores de gobierno.

⁸³Desde la década de 1980, los países más avanzados han progresado en varios frentes vinculados con el nuevo modelo. Un pequeño número de ellos, fundamentalmente Australia, Nueva Zelandia y el Reino Unido, han llevado a cabo reformas importantes, integradas inspiradas en el nuevo modelo. Islandia, Suecia, Chile y Singapur también han emprendido la misma reforma.

⁸⁴Con algunas excepciones, los gobiernos han podido suprimir gran parte del viejo Estado, pero no han tenido los recursos o la capacidad para reconstruir una Administración Pública adecuada para el nuevo Estado. Muchos gobiernos han establecido instituciones reglamentarias efectivas, como bancos centrales autónomos y organismos para regular los monopolios naturales y han descentralizado considerablemente el gobierno.

autoridad, comunicación inadecuada, inestabilidad de la supervisión, deficiente administración de personal y legalismo, por lo cual implícitamente el enfoque tradicional respecto de la Administración Pública ha fracasado, de ahí el atractivo de los nuevos enfoques basados en el mercado en lo que respecta a la flexibilidad administrativa. En consecuencia, hay un paralelismo estrecho con el diagnóstico que se ha hecho de las administraciones públicas de los países más avanzados⁸⁵.

En muchos, si no en todos los países, la actividad burocrática real es diferente dando lugar a que las reglas formales de procedimiento son excesivas, porque los administradores no confían en los empleados públicos; las normas sobre personal basadas en el mérito se eludan para favorecer los procedimientos que permiten el empleo por influencia política o confianza personal de tal forma que, normalmente, el sistema de méritos se utiliza como cortina para las prebendas o la elección de empleados que serán personalmente leales. De otra forma, el sistema se circunscribe a designaciones ad hoc; las normas para fijar y aplicar presupuestos suelen tener poco significado. Muchas iniciativas públicas, como exoneraciones fiscales, quedan fuera del presupuesto.

En cuanto a la reforma regional se han aplicado diversos métodos para efectuar la reforma del sector público y desde los años ochenta, muchos países de la región han obtenido éxito en varias de las áreas de reforma de “primera generación”, como la estabilización macroeconómica, la reducción de la escala de la Administración Pública, la desreglamentación, la privatización y la descentralización⁸⁶.

Las Reformas de la Administración Pública básica han arrojado resultados dispares. La reforma del cuerpo de funcionarios públicos ha sido especialmente difícil. Se han gastado grandes cantidades de recursos en el diseño e instalación de sistemas integrados de gestión financiera en la mayoría de los países más grandes de

⁸⁵ En el caso de la región de América Latina y el Caribe, este diagnóstico parece prematuro. Las administraciones de América Latina poseen reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) predominante en los países más avanzados.

⁸⁶ Por regla general, esas reformas han sido llevadas a cabo por grupos reducidos de personas, normalmente tecnócratas, y rara vez por funcionarios públicos permanentes. Con frecuencia el suministro satisfactorio de servicios se ha logrado creando enclaves que se mantienen fuera de la estructura ministerial (por lo general rinden cuentas directamente al presidente, de modo que están protegidos contra los intereses externos); cuentan con financiamiento protegido; y están sujetos a normas de control diferentes.

la región⁸⁷ y en varios casos la aplicación de los métodos más nuevos a la reforma de cada uno de los organismos ha dado buen resultado.

Referente a las limitaciones y posibilidades de la reforma, se sostiene en este documento que una característica fundamental del comportamiento político y burocrático dentro del Gobierno es la informalidad, es decir, la desobediencia de las reglas formales.

3.4 PLANTEAMIENTOS EFECTUADOS POR OTROS AUTORES

3.4.1 EN CUANTO A LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA. REFORMAS PLANTEADAS POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DAFP.

En América Latina se han adelantado reformas de diferente índole que a pesar de ir en la misma dirección presentan ciertas particularidades, de tal forma que puede precisarse que no existen procesos acabados de reforma de la Administración Pública, por lo cual es necesario volver sobre las reformas preexistentes, retomarlas críticamente y evaluarlas a la luz del desarrollo, en forma continua, articulándolas en el futuro.

En los países deben institucionalizarse sistemas de planeación administrativa, herramienta de gran utilidad en la búsqueda del redimensionamiento mismo del Estado y fuente de análisis de primer orden para discutir los derroteros de la intervención estatal. Para la formación del alto gobierno deben ponerse en marcha estrategias y mejorar la capacidad efectiva de conducción estatal por parte de quienes dirigen la Administración Pública, para lo cual se sugiere contar con estrategias

⁸⁷ Con algunas excepciones (como el Brasil), esos sistemas aún no han demostrado su eficacia para racionalizar la gestión financiera pública. Chile es el mejor ejemplo de país de la región que ha logrado realizar con éxito una reforma global de su sistema básico de Administración Pública. Colombia está estructurando un sistema nacional de evaluación del rendimiento del sector público y Costa Rica también ha introducido un sistema de medición del rendimiento y de incentivos basados en éste. Además de estos dos países y de Chile, el Brasil tiene un sistema de contratos con fines específicos celebrados entre el gobierno central y los organismos.

transversales de modernización, articulando las acciones de modernización y evitando la fragmentación y los marginamientos del movimiento general de reforma.

Los sectores público y privado deben integrarse para profundizar los procesos de modernización y vigilar la consolidación de los avances obtenidos en la reforma a la Administración Pública, adelantar ajustes y ahondar reformas pendientes con la sociedad civil, con el fin de lograr visiones consensuales e introducir con oportunidad y eficiencia los ajustes pertinentes. Deben cultivarse nuevas disciplinas de formación en las áreas de la Administración Pública, y analizarse los temas de gerencia social, integración, gestión pública ambiental, administración de justicia, etc., articulados con los del desarrollo social, económico y ambiental.

Deben implementarse procesos de mejoramiento continuo en las instituciones, promoviendo la integración de acciones en el plano administrativo y la cooperación horizontal⁸⁸.

3.4.2 ACERCA DE LA REFORMA ESTRUCTURAL Y EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO, UNA NOTA A PROPÓSITO DEL CASO COLOMBIANO. LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

El autor propone conducir la actividad pública en los países de América Latina de manera cada vez más coordinada y aunque no menos planificada, si mucho más programada financiera y administrativamente, para lo cual deben mediar instancias de decisión política, de promoción de intereses regionales y de intervención ciudadana en sentido amplio.

Ha de realizarse bajo un riguroso esquema normativo, jurídico, administrativo y financiero, que permita propugnar por el cabal y eficaz cumplimiento de tareas sociales prioritarias en los diferentes entes, ramas y niveles de la Administración Pública.

Por otra parte, la reflexión fundamental sobre el Estado debe girar alrededor de cómo hacer para validar y dar plena vigencia a una nueva lógica política, económica

⁸⁸ Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, *Carta Administrativa*, No. 85, Bogotá, 1997.

e institucional en la conducción del Estado ante un reordenamiento social, en medio de una situación de crisis y en la necesidad de transformación del aparato económico para enfrentar creativamente la reconfiguración del escenario mundial.

“Es imperativo no acercarse ni asumir el debate como si tratara de un mero problema ideológico...Se hace indispensable el intercambio entre ‘practicionistas’, académicos, intelectuales y políticos, así como de representantes de amplios estratos, para brindar respuestas estructuradas a los retos que enfrentan las sociedades en América Latina...”⁸⁹.

En definitiva, la reforma de la Administración Pública en América Latina, ha tenido como uno de sus mayores exponentes al CLAD y adicionalmente algunos autores que propone principalmente a través de su Consejo Científico, reconstruir el Estado para que recupere su capacidad de gestión y aumente su gobernabilidad, la implantación de la reforma gerencial y la administración basada en el control a posteriori de los resultados obtenidos por la burocracia.

Para lograr este último propósito, incluye la presencia de tres mecanismos esenciales en ese proceso, dentro de los cuales se encuentra el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas, o sea el contrato de gestión, que tiene como base, metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas, pero ese modelo planteado por el CLAD no es de aplicación en todos los estados latinoamericanos, pues en cada uno de ellos existe diferente normatividad.

Si bien es cierto que la reforma gerencial básicamente exige “la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados (*condición sine qua non* para la implantación del modelo gerencial)”, esas premisas pueden resultar falsas, y la conclusión del silogismo errada y fallida, mientras no se le inyecte a la mal llamada

⁸⁹ Garay Salamanca, Luis Jorge, Consultor ex asesor del Ministerio de Hacienda en el Banco Mundial. Citado por Jorge Hernán Cárdenas, en *Gobernabilidad y Reforma del Estado, Capítulo: Reforma del Estado: Algunos Elementos. Ensayo titulado: Acerca de la Reforma estructural y del nuevo papel del Estado. Una nota a propósito del caso colombiano.* Compilación. Bib. Jur. Diké. 1994. Págs 232 a 250.

El ensayo fue complementado con algunos planteamientos presentados originalmente en el Seminario “propuestas para el desarrollo de América Latina: opciones estratégicas” realizado por ALOP en abril de 1991.

“burocracia”⁹⁰ escogida para implantar las reformas y el denominado “rediseño del Estado”, una dosis de ética pública, altos valores y moralidad, para que las mal denominadas reformas de la Administración Pública no consistan en acumular privilegios, para la decena de empleados que en cada entidad están encargados de “reformular el Estado”.

Además, en América Latina la actividad pública debe conducirse en forma mucho más programada financiera y administrativamente, pero sin prescindir de la planeación administrativa, incluidos los procesos de mejoramiento continuo, tal como lo esquematiza en Colombia la Ley 489 de 1998. Sin embargo, lo deseable es que quienes van a dirigir los destinos de cada Estado y a administrar los dineros de los contribuyentes, tengan una preparación acorde con el cargo a desempeñar, anterior a la posesión del mismo, y requisito *sine qua non* para su nombramiento.

En cuanto a los países miembros de la OCDE, después de una década y media de reformas orientadas hacia la Nueva Gerencia Pública en algunos de ellos, existen muchos indicadores acerca de qué tomar y qué dejar del NPM. Pero, “Un Estado deseable de la Administración Pública, en términos de estructura, funcionamiento y resultados tiene que ser comprendido y utilizado como un conjunto de principios que pueden suministrar las bases para la solución de algunos problemas específicos en ciertos sectores de la Administración Pública si son implementados con propiedad”⁹¹.

En el período actual de intensos cambios y de potencial turbulencia, cada país tendrá que preguntarse cuáles son los desafíos en relación con su propio buen gobierno. La Nueva Gerencia Pública puede ser utilizada como vehículo para aproximarse a

⁹⁰La palabra burocracia procede el francés, “bureau”, oficina, y del helenismo, cratos, poder. (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, Editorial Heliasta, 1998).

⁹¹Por ende, “trae aparejadas las siguientes sugerencias: 1.- Los países deberían más bien adoptar un enfoque pragmático para las reformas de la administración pública, en lugar de seguir dogmas o modas en este campo; 2.- Existe la necesidad de identificar y de definir claramente unos pocos objetivos de reforma, que deben ser determinados a partir de un cuidadoso análisis de los problemas que confronta la administración pública. En un segundo paso, deben explorarse las posibles alternativas y evaluarlas en términos de costos y beneficios; 3.- Es esencial involucrar la dimensión humana en el proceso de reforma; 4. Al optar por la reforma, es necesario examinar si se cumplen los suficientes pre-requisitos para una implementación exitosa de la misma; 5.- Las capacidades de adaptación y de aprendizaje deben existir en el sector público”.

algunas de las respuestas y para acceder a otros problemas que exigen ser encarados⁹².

Hay una acalorada discusión acerca de hasta dónde deben ir los países en desarrollo y si deben pasar con rapidez los países de la región, “de un salto” a la Nueva Gestión Pública. Lo aconsejable es la cautela teniendo en cuenta que la contratación es un proceso técnicamente difícil y arriesgado y ella no elimina la necesidad de que exista un control central o de que se obedezcan las normas.

En el período actual de intensos cambios y de potencial turbulencia, cada país tendrá que preguntarse cuáles son los desafíos en relación con su propio buen gobierno y que la Nueva Gerencia Pública puede ser utilizada como vehículo para aproximarse a algunas de las respuestas y para acceder a otros problemas que exigen ser encarados⁹³. Otros autores dan consejos a los gobiernos de los países en desarrollo señalando, que debemos conocer mejor lo que enseña la experiencia en materia de reforma de la Administración Pública tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo para aplicarlo a los de América Latina⁹⁴.

⁹² Ormond, Derry y Löffler Elke, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (feb. 1999), Caracas. un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD, 30 de noviembre de 2004.

⁹³ Ormond, Derry y Löffler, Elke, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (feb. 1999), Caracas, dirección cit.

⁹⁴ Shepherd, Geoffrey, *El desafío de la Administración Pública en América Latina*. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (feb. 1999), Caracas, dirección citada.

CAPÍTULO CUARTO

LA REFORMA DEL ESTADO EN COLOMBIA

En el Estado colombiano, la evolución de su constitucionalismo se ha cumplido en tres etapas, de las cuales aún subsisten algunos elementos: “El *período colonial*, de asimilación e integración de los grupos aborígenes y, los inmigrantes colonizadores en el Estado monárquico español, imperial y misionero, que inicia la constitución de la comunidad nacional; *la República*, de tendencia democrática y liberal, de base económica capitalista y la etapa recientemente comenzada del *Estado-intervencionista* que busca el contenido social de la democracia política, en función de servicio público y gestiona los intereses colectivos representados por la promoción del desarrollo”⁹⁵.

Periodo Colonial. En el siglo XVI predominan: la dominación militar para generarle rentas a la Corona española; la imposición de la religión católica como el legitimante político del nuevo imperio y, la depredación de toda riqueza a los aborígenes. La Conquista se componen de curas y funcionarios recaudadores y de soldados cazafortunas constituyéndose en punto de partida de la Colonia la creación por parte del emperador Carlos V de la Real Audiencia de Santa Fe, en 1.550, especie de monserga jurisprudencia atrincherada en códigos y leyes; y su secuela, una casta de vividores de pleitos. El Estado se impone desde el inicio como autoridad judicial, antes que como administrador⁹⁶.

El Nuevo reino de Granada es gobernado por los Oidores de la Real Audiencia hasta 1564, cuando se crea la figura del Presidente, vigente hasta 1717. En este período en se consolidan las nuevas instituciones (encomiendas, resguardos, tributos, mita, reducciones, adoctrinamiento forzado, diezmos).

Con la llegada de los Borbones al trono de los Austrias, Felipe V establece a comienzos del Siglo XVIII el Virreinato de la Nueva Granada, régimen que se prolongó hasta la Independencia⁹⁷.

⁹⁵ SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo Colombiano*. Ed. Temis. 6. ed. Bogotá, 1980.

⁹⁶ www.uniandes.edu.co/Colombia/Historia/historia.

⁹⁷ *Ibíd*em Op. Cit.

4.1 LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SIGLO XIX

La Independencia y la República. En Julio de 1.810 se produjo en Santa Fe un alzamiento detonado por motivos más bien triviales (La Casa del Florero, esquina de la Plaza Mayor y lugar de los incidentes), que llevó a declarar Cabildo Abierto, a deponer al Virrey y a suscribir un Acta de Independencia, replicada en otras capitales y en las provincias, pues los criollos habían sido excluidos de toda participación en el gobierno. Los criollos instalados en el poder, comenzaron a disputarse entre partidarios del legitimismo en favor del rey ausente, y quienes abogan por terminar todo vínculo con España, terminado por imponerse éste último lo cual planteó un gran enfrentamiento entre defensores de federalismo y centralismo, a cuya causa se desata la primera guerra civil y entonces en el Congreso granadino recoge a Simón Bolívar, que coopera en someter algunos focos de resistencia realistas y con un ejército que el Congreso granadino le confió, Bolívar libera a Venezuela en una brillante y corta campaña⁹⁸.

Posteriormente se da la batalla del 7 de agosto de 1819 con la cual se logra la independencia definitiva de España. Finalmente Bolívar muere en 1830. El resto del siglo la vida del país transcurre en una sucesión de enfrentamientos entre bolivarianos y santanderistas; artesanos y librecambistas; conservadores y liberales; federalistas y centralistas; terratenientes, esclavos y aparceros; clericales y radicales, que dan lugar a un rosario de conflictos civiles⁹⁹.

En el año 1840 se edita la obra de Florentino González en la época de la República, y se dice que es la primera obra que en materia de organización estatal se publicó en América¹⁰⁰.

En el siglo XIX se expidieron varias constituciones y genéricamente podría decirse que las constituciones centralistas fueron reemplazadas por las constituciones federales y viceversa.

En 1811 fueron expedidas la Constitución del Estado Libre del Socorro y la Constitución de la Provincia de Cundinamarca; y de esta fecha hasta 1830 en que

⁹⁸ www.uniandes.edu.co/Colombia/Historia/historia.

⁹⁹ *Ibíd*em

¹⁰⁰ Sáchica, Luis Carlos. Op. Cit.

nació otra nueva constitución se dictaron ocho constituciones en diferentes departamentos como Cartagena, Tunja, Neiva, Antioquia y Mariquita.

Entre 1830 y 1886 Colombia se dieron seis constituciones: la de 1832, que operó bajo un régimen presidencialista llamándose el Estado de Nueva Granada, nombre que conservó hasta la expedición de la Constitución de 1853; la de 1843; la de 1853 de corte liberal con la cual se inició el federalismo; la de 1858 en que el país se llamó Confederación Granadina y se legalizó el sistema federalista; la de la Convención de Rionegro de 1863, en la cual el nombre de Confederación Granadina fue cambiado por el de Estados Unidos de Colombia y la de 1886 con doscientos diez artículos bajo el gobierno Rafael Núñez, que duró hasta la Constitución de 1991, sin que implique que Colombia haya vivido ciento cinco años de rigidez constitucional, pues la Constitución de 1886 pasó por sesenta reformas.

Las bases de la reforma que constituyen la estructura básica de la Constitución de 1886 que contaba con doscientos diez artículos, fueron: los Estados Unidos de Colombia y su sistema federal son transformados en la República de Colombia, en la cual los Estados pasaron a llamarse Departamentos y a ser controlados por un Estado centralista, con soberanía nacional e indivisible.

Se determinó la existencia de divisiones territoriales de carácter meramente administrativo, legislación civil, electoral, penal, de minas, comercial, y de procedimiento a cargo de la nación, así como también el orden público y la instrucción pública, religión oficial, libertad religiosa limitada, pena militar para delitos militares y atroces, libertad de pensamiento, un senado y una cámara de diputados, un presidente y un vicepresidente elegidos por sufragio restringido e indirecto para periodos de seis años, poderes judicial y electoral independientes, poder ejecutivo para vetar los proyectos de ley, libre nombramiento y remoción para los agentes del ejecutivo, una corte suprema vitalicia, y un consejo de estado como cuerpo consultivo. La Rama ejecutiva se fortalece y el periodo presidencial se extiende a seis años, se debilitan los poderes del legislativo y el ejército nacional se centraliza. La Constitución y sus leyes se aplican a todos los Departamentos sin excepción.

Los tres propósitos que orientaron el pensamiento político y su gestión de hombre de gobierno fueron: paz religiosa, por medio de un régimen concordatorio entre la

iglesia y el Estado; industrialización como base de la política económica; y centralismo político con autonomía administrativa como fórmula para mantener la autoridad de la nación¹⁰¹.

Entre el 17 de octubre de 1899 y el 1 de junio de 1903 se llevó a cabo la Guerra de los mil días, que asoló al país y fue ganada por los conservadores en 1902, con un saldo de 100.000 muertos. Apenas empezaba la reconstrucción cuando Colombia sufre el más profundo trauma de su historia: la separación de Panamá (1.903), instigada por los intereses de los Estados Unidos en el Canal.

4.2 LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SIGLO XX

El siglo XX comenzó con una Constitución de corte centralista y se presentaron innovaciones en la historia de la reforma del Estado, en el gobierno del general Rafael Reyes (1904-1909), quien juzgó inoperante la labor del Congreso, el cual disolvió y promovió una Asamblea Nacional conformada por personalidades de los partidos tradicionales, reforma que vino a concretarse por medio del Acto Legislativo No. 3 de 1910.

Sin embargo hasta el año 1920 no existía en Colombia un verdadera planeación administrativa y la administración y la política marchaban unidas. En la introducción del libro *La Reforma Administrativa en Colombia* de Antonio José Uribe (1917)¹⁰², se lee: cada nueva Administración, al iniciarse, debería formular, en términos precisos, el programa que (...) se propusiera realizar en el periodo constitucional respectivo, a fin de que en su sistemática ejecución colaboraran todos los funcionarios públicos (...) y de que pudieran encaminarse las fuerzas vivas del país al logro de tal objeto en cuanto fuere razonable y patriótico”.

¹⁰¹Mejía Jaramillo, Jaime, *El Pensamiento Económico Colombiano en el siglo XX*, Tercera edición, Temis, Bogotá, 1982.

¹⁰²Uribe, Antonio José, *La Reforma Administrativa en Colombia*, Casa Editorial de Arboleda & Valencia, Bogotá, 1917.

4.2.1 REFORMAS DE COMIENZOS DEL SIGLO XX (1921 - 1968)

El siglo XX comienza con la Carta de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, sus grandes impulsores, a la cual se le hicieron unas 73 reformas de gran tamaño pero no de mucha profundidad, Constitución que estuvo vigente durante casi todo el siglo. Las reformas más importantes fueron las de 1903, 1910, 1930, 1946 y las reformas de 1957 y 1968 o del Frente Nacional.

Hacia 1920 empieza en Colombia la modernización del país que pone en auge un orden constitucional sin precedentes. En la historia de Colombia se observa la historia del bipartidismo que impide la construcción de un Estado moderno.

Hacia finales de la década del veinte y principios de la década del treinta se llevaron a cabo las primeras inversiones en la industria petrolera en Colombia y las nuevas ideas social-demócratas y Keynesianas y se inició la República liberal presidida por Enrique Olaya Herrera que hizo ajustes en la legislación laboral y recibió el respaldo del partido derrotado. La reforma de 1936, cuyo promotor fue el doctor Alfonso López Pumarejo, se ocupó de la función social de la propiedad privada, del trabajo como obligación social, de la asistencia social, del derecho de huelga, de la libertad religiosa y del impulso a la educación primaria gratuita y obligatoria.

Mediante el Acto Legislativo No. 1 de febrero 16 de 1945 tuvo lugar una reforma de mediano alcance, orientada hacia la puesta al día de la organización administrativa en su perspectiva presidencialista, a la cual se dedicaron en plena colaboración los dos partidos tradicionales. A través de ella, se determinaron las tareas del Congreso, se fortaleció la Rama Ejecutiva y se dio mayor independencia a la Rama Jurisdiccional estableciendo la Elección popular de senadores. A través del Acto Legislativo No. 1 de agosto 5 de 1946, se produjo la reforma más ideológica que tuvo la carta de 1886, pues modernizó la posición del Estado frente a la sociedad en general y a las clases trabajadoras en particular e incluyó nuevas libertades económicas y sociales.

En marzo de 1954, durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla se creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública, la cual se ocupó del estudio

y solución de los problemas esenciales de la reorganización y racionalidad administrativas y el servicio civil.

En marzo de 1955 el experto Maurice-Chailloux-Dantel presentó un informe a la Presidencia de la República, con importantes propuestas en las siguientes materias: la necesidad de una reforma y el medio para lograrla, la función presidencial y una reforma en los organismos de la administración general¹⁰³.

En 1957 se producen los acuerdos de Benidorm y Sitges y el Pacto Político de marzo de 1957 suscritos por los expresidentes Lleras Camargo y Laureano Gómez y respaldados por los políticos, los empresarios y las organizaciones cívicas, lo cuales propusieron un Frente Nacional para reconciliar el país y restaurar el régimen constitucional por medio de un plebiscito. La enmienda plebiscitaria contiene tres elementos principales: Un nuevo preámbulo para la Carta, la ratificación de la Constitución de 1886 con todas sus reformas, salvo las aprobadas por la Constituyente de 1952 a 1957, y el sistema del frente nacional.

4.2.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL PLEBISCITARIA DE 1957

El 1 de diciembre de 1958, tuvo lugar la reforma plebiscitaria y dos acontecimientos histórico-políticos cambiaron totalmente la fisonomía administrativa. Ellos fueron: la Declaración de Benidorm, y el Manifiesto Conjunto de los Partidos del 2 de marzo de 1957.

Estos documentos originaron un acto más concreto y específico con respecto a la necesidad de acordar y producir una modificación constitucional que satisficiera las demandas del orden jurídico y restableciera la normalidad, cuya concreción se hizo en el Pacto de Sitges el 20 de julio de 1957. De acuerdo con las pautas señaladas en el Plebiscito de 1957, el Legislador expidió la Ley 19 de 1958 de facultades extraordinarias sobre Reforma Administrativa.

¹⁰³ La misión recomendó la creación de una Dirección del Servicio Civil o de la Función Pública, encargada de proponer al Presidente de la República las medidas relacionadas con el personal de las secciones administrativas nacionales y de hacer cumplir por éstas las normas que se dictaran al respecto.

4.2.3 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1958

Después de la caída de la dictadura de Rojas Pinilla, con la expedición de la Ley 19 de 1958, se llevó a efecto la primera gran reforma de la Administración Pública del Orden Nacional durante el periodo del Frente Nacional, bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958 a 1962).

Por medio de ella se creó el CONPES y dispuso que en todas las entidades públicas se crearan oficinas de planeación para que participaran en el proceso planificador como instrumento de intervencionismo estatal y la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Además la reforma administrativa ordenó el establecimiento de la carrera administrativa iniciada en 1938 y previó el señalamiento del ámbito de entidades y servicios públicos en el cual los empleados quedan comprendidos por los deberes y derechos del Servicio Civil, la determinación de grupos de servidores públicos y cuáles pertenecen a la Carrera Administrativa, la clasificación de los empleos teniendo en cuenta los grupos y responsabilidades y los requisitos que debían satisfacer los empleados para que pudieran ser nombrados en los empleos; se ordenó también la formación de los cuadros administrativos y la determinación de las atribuciones del Presidente de la República en relación con el Servicio Civil.

En virtud de las normas de la reforma constitucional, el Congreso Nacional creó la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina y el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública "ESAP", e invistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para reformar el Código de Régimen Político y Municipal y la Ley 165 de 1938, con el fin de estructurar un estatuto moderno y completo sobre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa.

La Comisión Nacional del Servicio Civil se constituyó como un organismo compuesto por cuatro miembros designados por el Presidente de la República, con sujeción a las normas de la paridad política, que controlaba en última instancia todas las actividades inherentes al manejo del personal al servicio del Estado, tales como la formación de listas de candidatos para proveer los empleos, la clasificación de cargos en orden a su remuneración, los ascensos y las sanciones disciplinarias.

Una vez integrada la Comisión y nombrado el Director, se iniciaron actividades a finales de 1959 y en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas el Gobierno, dictó el Decreto Legislativo número 1732 del 18 de Julio de 1960 por el cual se adoptó el Estatuto de Carrera Administrativa y se consagraron normas sobre el Servicio Civil.

Dentro de la normatividad de la época cabe resaltar el Decreto 550 de 1960, que estableció una Comisión de Reforma Administrativa la cual culminó las labores que le señaló el Decreto No. 517 de 1959, y fue sustituida por la Secretaría de Organización de la Administración Pública. Ésta sentó las bases para la posterior reestructuración de los ministerios y departamentos administrativos, disponiendo que los mismos, son parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Además realizó una redistribución de funciones entre los órdenes nacional, departamental y municipal, se modificó la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional y se realizaron cambios en la presentación del presupuesto.

En 1967 durante la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo, mediante las leyes 62 y 65, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República, doctor Carlos Lleras Restrepo, para modificar la estructura y funcionamiento de la administración pública central y descentralizada, y para expedir disposiciones en materia de administración de personal civil y militar al servicio del Estado.

4.2.4 LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968

Esta reforma se llevó a efecto durante la administración del doctor Carlos Lleras Restrepo y fue expedida mediante Acto Legislativo 01 de 1968. Contiene una ideología muy rica, recibió conceptos y principios de variadas corrientes doctrinarias y procuró armonizar pensamientos de extracción muy diferente con base en las ideas de descentralización – reforzada en lo fiscal y lo económico –, planeación, democracia y de garantía a las libertades.

“Con fundamento en argumentos de orden técnico, en la reforma constitucional de 1968 se observa una tendencia a fortalecer la rama ejecutiva del poder público. Al redistribuir competencias entre legislativo y ejecutivo, compete al Congreso la

función de fijar las pautas generales, ésto es, la formulación de las políticas, para que el Gobierno dé aplicación e interpretación a las mismas por ser el responsable de su cumplimiento. La figura que se utilizó para hacer efectiva dicha redistribución se basó en la técnica jurídica de la ley cuadro o ley marco, originada en Francia, que permite una mayor flexibilidad para adoptar decisiones inmediatas en asuntos que por su naturaleza así lo requieran, como acontece con los temas económicos a que alude el ordinal 22 de los artículos 76 y 120 de la reforma”¹⁰⁴.

En la reforma constitucional colombiana de 1968 la figura de la ley marco quedó consagrada en el artículo 76 numeral 22 que estatuyó: corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas¹⁰⁵.

Pero las materias referidas en dicha norma eran de naturaleza diferente a las detalladas en la Constitución francesa de 1958. Correlativamente, la facultad reglamentaria del Presidente de la República debía limitarse a complementar los ordenamientos de la ley marco aprobada por el Congreso, habida consideración de que las pautas en ella señaladas debían guardar relación con la función administrativa que le asignaba el artículo 120 numeral 22 –que le atribuía como Suprema Autoridad Administrativa la facultad de organizar esas materias “con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76”– para no entrar en contraposición con principios jerárquicos del orden superior¹⁰⁶.

La reforma amplió en más de 100 los entes públicos del Orden Nacional de suerte que, las que antes eran jefaturas de división en muchos ministerios, con la reforma administrativa pasaron a ser entidades públicas autónomas, generando el siglo XX la creación de servicios públicos a cargo del Estado y en los últimos veinte años, que reformas como las de los años 1985 a 1986 y 1990 a 1994, se encaminaran a

¹⁰⁴ Concepto 1255 del 6 de abril de 2000; Sala de Consulta y Servicio Civil, actor: Departamento Nacional de Planeación.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Concepto 1255 del 6 de abril de 2000; Sala de Consulta y Servicio Civil, actor: Departamento Nacional de Planeación.

eliminar o a fusionar dependencias creadas en la reforma administrativa y constitucional de 1968.

La reforma preconiza la libertad de empresa y la iniciativa privada, induciendo que los principios rectores de nuestra economía siguen siendo los tradicionales del liberalismo clásico y el capitalismo moderados, -los cuales estaban implícitos en el sistema- pero su desarrollo sólo es lícito siempre que sea compatible con el bien común, de acuerdo con lo señalado en el artículo 30 de la Constitución (Acto Legislativo 01 de 1936), que dispone que el interés privado debe ceder al interés público o social.

En materia de Administración Pública la reforma de 1968 dejó al Congreso la facultad de determinar la estructura de la administración y la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y al Presidente la facultad de expedir las plantas de personal.

La reforma precisó que los departamentos, las municipios y las intendencias y comisarías son entidades territoriales de la República, y determinó que el Congreso debería expedir los estatutos básicos de las Corporaciones Autónomas Regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar.

Se implantaron mecanismos de tutela que permitieran orientar, coordinar y controlar la prestación de los servicios que atendían los organismos descentralizados sin disminuir su autonomía. Ese enmarcamiento dentro del engranaje administrativo y la política gubernamental permite decir, como lo hace la ley, que esta clase de organismos se hallan siempre, “adscritos” o “vinculados” a un ministerio o departamento administrativo, entidades éstas que por la misma razón reciben el nombre de “principales”. “La asignación de funciones de dirección y control de la actividad de todos los organismos administrativos a algunas entidades centrales (Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación).

Se expidió un estatuto básico, común para todos los organismos descentralizados, que los clasificó (Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta), contempló todos los aspectos referentes a su definición y elementos, organización interna y funcionamiento

(régimen jurídico de los actos, contratos y bienes; calidad de sus servidores, competencia judicial para el conocimiento de los litigios a que diere lugar su actividad etc.).

Dicho estatuto a más de llenar los vacíos existentes en la materia, acaba con una situación de caos y de contradicción de carácter legal, jurisprudencial y doctrinal.

Se simplifica la estructura interna que de manera general, regía para los ministerios y departamentos administrativos desde 1960 (eliminación de la dualidad Secretario General Director; supresión de las Ramas y disminución estructural de las funciones administrativas internas –personal y servicios generales– en beneficio de las técnicas, etc) y se creó el cargo de Viceministro con el fin de enriquecer el nivel directivo de la Administración y de mejorar las relaciones externas de los organismos.

En materia de administración del personal al servicio del Estado merecen especial cita los decretos-leyes 2400, 3074 y 3135 de 1968¹⁰⁷.

Dentro de las innovaciones administrativas de 1968, se destacan, el Decreto-Ley 1050 de 1968¹⁰⁸, Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, mediante el cual se integró la Rama Ejecutiva del Poder Público con los siguientes organismos: Presidencia de la República, Ministerios Departamentos Administrativos –considerados organismos principales de la Administración–, Superintendencias y Establecimientos Públicos los cuales están adscritos a los dos últimos cumpliendo funciones en los términos que señale la Ley, bajo su orientación y control y el Decreto-Ley 3130 de 1968¹⁰⁹, o Estatuto Orgánico de las Entidades Descentralizadas que clasificó los institutos y empresas oficiales en tres tipos: Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta. Con base en los citados estatutos se dictaron una serie de decretos mediante los cuales se determinaron la estructura y las funciones de los ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas. También se dictaron los Decretos-Leyes 2400 y 3074 de 1968

¹⁰⁷Castro, Jaime, citado por Younes Moreno, Diego, en *Reformas al Estado y la Administración Pública en el siglo XX*.

¹⁰⁸ El Decreto 1050 de 1968, fue derogado por la Ley 489 de 1998, junto con los decretos 3130 de 1968 y 130 de 1976.

¹⁰⁹ Derogado por la Ley 489 de 1998.

que contienen el Estatuto Básico de la Administración de Personal para la Rama Ejecutiva, los cuales fueron reglamentados por el Decreto 1950 de 1973.

Como conclusión, una de las reformas más importantes en vigencia de la Constitución política de 1886 fue la reforma administrativa de 1968, que como lo señala Jaime Castro, las medidas adoptadas por esta reforma en el campo de la organización administrativa, consistieron en el fortalecimiento de la unidad de la Administración haciendo de la misma un conjunto coherente e integrado para la ejecución de los programas del Gobierno, lo cual se logra mediante el señalamiento a los Ministerios y Departamentos Administrativos de funciones de carácter normativo y programador de la política de sus respectivos sectores y la asignación a sus entidades descentralizadas (ágiles y autónomas desde el punto de vista administrativo) de las tareas ejecutoras.

4.2.5. REFORMAS ADMINISTRATIVAS LLEVADAS A CABO DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1968 Y HASTA 1986

Entre 1970 y 1974, bajo el gobierno de Misael Pastrana Borrero, por medio de la Ley 2 de 1973 revisó la organización administrativa nacional y reorganizó la Secretaría de Organización e inspección de la Administración Pública, la cual pertenecía a la Presidencia de la República. Se dictó el Decreto 1950 de 1973 reglamentario de los Decretos 2400 y 3074 de 1968, los cuales constituyeron, el Estatuto Básico de la Administración de Personal de la Rama Ejecutiva.

Mediante Decreto 2554 de 1973 se unifica el sistema de clasificación y remuneración de la mayor parte de los establecimientos públicos¹¹⁰.

¹¹⁰Ibáñez Najar, Jorge Enrique. *Estatizar el Estado*. En *El Estado, Reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI*. Centro Editorial Un. del Rosario 1ª edición. 2005. "... el gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero solicitó y obtuvo facultades extraordinarias por el término de un año, para revisar la organización administrativa nacional, en ejercicio de lo cual podría suprimir, fusionar o crear dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto; suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quedara reducido a los que fueran estrictamente indispensables, y para modificar las normas vigentes sobre formalidades y requisitos para la celebración de contratos en la administración central y descentralizada".

La Ley 28 de diciembre de 1974, da facultades para modificar la estructura de ministerios y departamentos administrativos y es sancionada por el presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978).

Durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), se destacan las siguientes normas:

1) Decreto No. 2273, mediante el cual se crea el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa cuya función básica es la de impulsar la política descentralizadora, vigilar su desarrollo y sugerir las iniciativas que asegurasen una mejor vida administrativa para las regiones.

2) Decreto No. 2274, referente a las responsabilidades en materia de desconcentración de funciones administrativas en las entidades descentralizadas.

3) Decreto No. 2275, a través del cual se fijaron funciones a los gobernadores.

4) Decreto No. 2348, por medio del cual se determina la creación de los Consejos Regionales para la descentralización administrativa.

5) Decreto No. 2594, atinente a los miembros del Consejo y sus funciones.

6) Decreto No. 1933 de 1981, que crea el Comité para la Racionalización de la Gestión Pública, con el propósito fundamental de estudiar y proponer alternativas para simplificar y acelerar los trámites y procedimientos que se realizan ante las diferentes secciones de la administración central y descentralizada.

Durante la administración del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986, se dictó el Decreto No. 222 del 2 de febrero de 1983 contentivo del Estatuto Contractual. Durante este período se integró la Comisión del Gasto Público que se encargó de diseñar los mecanismos para controlar la evolución del gasto según las disponibilidades de recursos; y se preocupó por estudiar el tema de la ineficiencia estatal.

Mediante Decreto No. 1324 de mayo de 1985 se consolidó el Comité para la Racionalización de la Gestión Pública, adscrito al Departamento Nacional de Planeación al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Éste señaló que en todas las entidades analizadas existen dos problemas comunes: limitaciones de recursos humanos y baja capacidad de sistematización.

Mediante Decreto No. 3435 de noviembre de 1986 se creó la Comisión Colombia Eficiente, que contó con la participación de los sectores público y privado y tuvo una

duración de un año. Dentro de las realizaciones concretas se cuentan unas 100 y además un banco de proyectos que incluyó diagnósticos sobre 855 situaciones de la administración nacional y local¹¹¹.

4.2.6 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS COMPRENDIDAS ENTRE LOS AÑOS 1986 A 1990

Mediante Acto Legislativo No. 01 de 1986, de gran trascendencia histórica, se logró fortalecer la descentralización administrativa local al establecer la elección popular de alcaldes a partir de 1988, y quitarles la calidad de agentes de los gobernadores¹¹², y la democracia colombiana y de participación mediante las consultas populares.

La reforma a la Administración Pública Colombiana en el periodo comprendido entre 1986 a 1990, inicia con la descentralización administrativa, que se deriva de una serie de decisiones de orden político y fiscal llevadas a cabo a finales de 1985 y principios de 1986 y en esas reforma se presenta la constitución de sistemas administrativos y de sectores los cuales deben llevar a cabo una planeación más efectiva, en orden a la baja capacidad de gestión.

El año 1986 se considera como el de la gran transformación de los impuestos nacionales y se aprobó la Ley 75 de 1986 que eliminó la obligación de presentar declaración de renta a los trabajadores, que debieron tributar con el sistema de retención en la fuente. La Dirección de Impuestos Nacionales introdujo nuevos conceptos de manejo de personal del Estado como el de planta global, la prima de rendimiento laboral y la de asignación de funcionarios en jefaturas, que fueron copiados por el resto del Sector Público.

Bajo el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990), mediante Decreto No. 77 del 15 de enero de 1987 se estableció la distribución de los recursos que recibirá la ESAP provenientes del IVA, se ordenó la adecuación de su estructura a las nuevas tareas, se le asignó la función de asesoría a los municipios en áreas

¹¹¹ La Comisión Colombia Eficiente no contó con partida presupuestal y sus trabajos los llevó a cabo con la colaboración interinstitucional permanente y al apoyo económico del sector privado.

¹¹² Los gobernadores sólo tienen sobre los alcaldes poder disciplinario.

capacitación de sus servidores, administrativas, técnicas y de gestión. Y a través del Decreto 674 de abril de 1987 se dotó a la Escuela de una nueva estructura.

En abril de 1987 por medio de la Directiva Presidencial No. 12, se encargó a la Comisión Colombia Eficiente de la preparación de un proyecto para reformar el Decreto No. 222 de 1983 contentivo del Régimen de Contratación Administrativa.

A partir de 1988 se implementaron una serie de medidas descentralistas como la elección popular de alcaldes (marzo de este año), para así fortalecer a los municipios, departamentos y territorios nacionales y ocurrieron numerosas liquidaciones y fusiones de institutos nacionales para ceder las funciones a los gobiernos locales.

En 1988 el Departamento Administrativo del Servicio Civil (hoy DAFP) recibió cooperación técnica francesa, realizando una misión que estudió la función pública en Colombia, analizó sus debilidades y fortalezas y en especial, hizo mención del mérito y del sistema de clasificación y nomenclatura de cargos. Igualmente recibió cooperación del Royal Institute of Public Administration de Londres (RIPA) para realizar una misión de corta duración sobre el estudio de la gerencia pública en Colombia.

Mediante el Decreto No. 1150 de junio de 1989, se creó la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano, con la intención de modernizar la administración pública para que respondiera con mayor eficiencia a las necesidades del pueblo y especialmente, a las de los usuarios de los servicios jurídicos.

En el artículo 3 del decreto, se señalaron entre otros, los siguientes temas importantes para su estudio:

- 1) la estructura general de la administración pública nacional;
- 2) la democratización de la gestión pública y control sobre la administración;
- 3) la función pública y la revisión de las políticas de remuneración y
- 4 la profesionalización de la gerencia pública.

La Comisión recomienda avanzar en un efectivo sistema de carrera administrativa que asegure la selección, promoción, evaluación, remuneración y desarrollo del personal con base en el mérito. Propuso además, convertir al Departamento Administrativo del Servicio Civil en el Ministerio de la Función Pública, la Modernización del Estado y la Descentralización Administrativa. Sus organismos

adscritos serían: el Consejo Superior del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública y se planteó una estructura para dicho Ministerio.

En enero de 1990, se realiza una Misión del 'Management Development Program' del PNUD con el propósito de desarrollar los trabajos previos para elaborar un documento proyecto de cooperación, dirigido al mejoramiento de la capacidad gerencial de la administración pública colombiana. Asimismo, a través de una Misión con la Cooperación Técnica Francesa se analiza la función del Departamento Administrativo del Servicio Civil en el contexto de la gestión de personal en Colombia.

En 1989 se dictó la Ley 38 a través de la cual se señaló, que “la totalidad de las utilidades de las entidades públicas son propiedad de la nación”, de conformidad con la cuantía que determine anualmente el CONPES.

En febrero de 1990 se formuló la propuesta de un grupo de estudiantes de modificar la Carta de 1886, a través de la Séptima Papeleta. Según Decreto 1926 de 1990 el Gobierno convocó a una Asamblea Constituyente, la cual otorgó un origen legítimo a la Carta de 1991 que fue promulgada el 4 de julio del mismo año, con 380 artículos mediante los cuales, se trató de reestructurar un Estado Social de Derecho, bajo la forma de una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

Jorge García González, sobre la Reforma del Estado en Colombia, realiza las siguientes reflexiones: La idea de modernizar el Estado en Colombia, no es el resultado del capricho ni de la ingenuidad de unos pocos. Es el producto de un viejo y sentido reclamo de todos los colombianos y, por supuesto, es la respuesta a un modelo de organización institucional que había tocado fondo, que había mostrado su agonía, su inmovilidad frente al ritmo de los cambios, su poca capacidad de resistir y subsistir en medio de condiciones, de circunstancias nuevas tanto a nivel nacional como internacional.

La apertura e internacionalización de la economía no sólo hace necesario que las empresas se transformen sino también que las instituciones se modernicen al mismo ritmo. En un ambiente de apertura, la competencia no sólo se da entre una empresa y otra, sino también y sobre todo, entre los sistemas de los cuales una y otra hacen parte.

Por eso en este contexto ha sido necesario repensar el Estado. Las regulaciones, los trámites y, en general, las modalidades de su intervención, tienen clara incidencia, sobre la posibilidad de que nuestras empresas puedan competir en igualdad de condiciones en los mercados internacionales y que los empresarios extranjeros encuentren en Colombia un terreno propicio para invertir sus capitales. Hacia el futuro parafraseando la expresión de *Toffler*, el mundo se dividirá en Estados lentos y rápidos, y es claro que si queremos lograr una posición ventajosa en el concierto internacional, debemos hacer parte de este grupo.

La urgencia no es, como podría pensarse, transformarnos en un Estado avaro sino en un Estado inteligente que tenga la certeza de cuáles deben ser sus prioridades, dónde debe y puede estar, qué debe o no hacer, en qué áreas debe invertir mayores o menores recursos. La idea de modernización tampoco abarca el desmantelamiento del Estado sino la articulación armónica de cada una de sus dependencias en función de coordinar sus acciones. Es decir lo esencial es redefinir el papel del Estado.

El objetivo principal que se persigue con las decisiones promovidas y adoptadas para modernizar nuestras instituciones, es desencadenar procesos, liberar las amarras de un sistema que hizo crisis e impulsar los programas que sean necesarios para adecuarnos a las nuevas circunstancias mundiales y nacionales. La modernización de un Estado es un proceso que debe retroalimentarse permanentemente, enriquecerse con la experiencia y con los fines alcanzados, pero que nunca se detiene. Sólo si logramos mantenerlo vivo, en movimiento, podemos hablar de un Estado que cumpla a cabalidad con su misión, con su razón de ser.

De hecho como parte de este proceso de modernización de las entidades de nuestra administración pública, se requiere aún acometer reformas estructurales en áreas esenciales como el régimen presupuestal, con el fin de que en el marco de reglas más claras se le confiera mayor autonomía a los gerentes públicos para administrar sus recursos y eliminar excesivos e inconvenientes controles previos; la profesionalización de los servidores públicos, de manera que se pueda instaurar una verdadera carrera administrativa, basada en el mérito y la promoción por eficiencia y cumplimiento de funciones, los mecanismos de coordinación al interior del Estado, tanto a nivel horizontal como vertical, y la consolidación de unos verdaderos sistemas de control. Por eso, junto con las reformas estructurales y legales, todas

ellas importantes y en extremo necesarias, se requiere modernizar al hombre, al capital humano de las instituciones del Estado y de la sociedad”¹¹³.

4.2.7 LAS REFORMAS DEL ESTADO PLASMADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

En julio de 1991 es promulgada en Colombia una nueva Constitución Política, que contiene elementos esenciales de la Constitución Nacional de 1886, tal como se encontraba reformada en 1990, con algunos cambios de redacción e incorporación de artículos de diferentes constituciones del mundo, los cuales le asignan nuevos perfiles institucionales motivados por el nuevo orden legal y la nueva filosofía.

La Constitución de 1991 consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho a diferencia de la Constitución de 1886 en la que se concebía el Estado como Estado de Derecho¹¹⁴. Dice el artículo 1º: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales¹¹⁵, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La Corte Constitucional en Sentencia T-406, de junio 5 de 1992, Magistrado Ponente, Ciro Angarita manifiesta, que del artículo primero de la Carta Política de 1991 se desprenden por lo menos tres postulados: el Estado es definido a través de

¹¹³García González, Jorge, citado por Jorge Hernán Cárdenas en Gerencia Pública en Colombia. Bib. Jur, Díké, Bogotá, 1994.

¹¹⁴García Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Ed. Alianza, Madrid, 1987, pág. 99. El *Estado de derecho*, nació en el siglo XIX, como una reacción a las desigualdades que se crearon en las relaciones a raíz del principio de Laissez Passer (dejar hacer, dejar pasar), contrarrestado por el intervencionismo del siglo XX, que dotó al Estado de instrumentos que orientaran su economía hacia el logro de fines sociales tendientes a garantizar el bienestar general y la justicia social. En cuanto al Estado de Derecho, si nos remitimos a Kelsen, todo Estado es un Estado de Derecho en el sentido formal, pero no en su sentido material o técnico. Para Carl Schmitt, “la expresión Estado de Derecho, puede tener tantos contenidos que no queda vinculado a uno en concreto... El Estado de Derecho en su sentido formal queda vaciado de contenido específico para ser aplicable a todo Estado, de modo que o bien deja de ser un concepto claro y distinto pasando a convertirse en una especie de *imago sine re*, lo que permitió que ciertos regímenes como el nacional socialismo, el fascismo italiano y el franquismo, atrajeran para sí el prestigio que todavía conservaba la expresión, o bien no es significativo de un tipo de Estado, sino una expresión alternativa para designar a éste.

¹¹⁵ Son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. La Carta prevé la posible creación de regiones y provincias (art. 286).

sus caracteres esenciales; los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales¹¹⁶.

El Estado Social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (en este caso el estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos, con el objetivo inmediato de remediar las pésimas condiciones vitales de los estratos más desamparados y menesterosos de la población.

La actual política social de los países industrializados y postindustrializados, extiende también sus efectos a las clases medias, cuyo porcentaje ha aumentado debido a la tecnificación del trabajo y el crecimiento del sector de servicios, e indirectamente sobre la totalidad de la población.

Tales medidas no se limitan a la menesterosidad económica, sino a otros aspectos como promoción del bienestar general, educación, cultura, esparcimiento, educación, defensa del ambiente, de tal suerte que se transforma en una política social generalizada.

En el artículo 1º de la Carta Política de Colombia de 1991, el Estado Social de Derecho puede definirse a través de sus caracteres esenciales, los cuales tienen que ver no sólo con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino especialmente con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales, estableciéndose entre éstos y el Estado una relación ontológica. La naturaleza del Estado Social de Derecho colombiano, supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente de la justicia social, destacándose los principios de la dignidad humana y la solidaridad social y manteniendo el principio de legalidad¹¹⁷.

Por otra parte, la Constitución de 1991 conserva la vieja estructura de la Constitución de 1886: República unitaria, tres poderes, gobierno presidencialista,

¹¹⁶ Parejo Alonso, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, en Estudios sobre la Constitución Política Española, Civitas, Madrid, 1991.

¹¹⁷ Constitución Política de Colombia. Legis Ed. Bogotá, 1999.

régimen político liberal, congreso bicameral, libertades públicas, régimen económico de propiedad privada y derechos individuales.

Su estructura política corresponde a la de las constituciones democráticas, liberales con tendencia social y un nuevo marco democrático fundamentado en el reconocimiento legal de los derechos fundamentales para todos los colombianos, contenidos en el Título II , Capítulo I de la misma: derecho a la vida (art. 11), derecho a no ser sometido desaparición forzada, a torturas ni a tratos crueles, inhumanos y degradantes (art. 12), derecho a la igualdad (art. 13), derecho a la intimidad familiar y al buen nombre (art. 15), derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16), derecho a la rectificación por los medios masivos de comunicación (art. 20), derecho a la honra (art. 21), derecho a la paz (art. 22), al derecho al trabajo (art. 25), derecho al debido proceso (art. 29), derecho a la defensa (art. 29), derecho a la presunción de inocencia (art. 29), derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades (art. 23), derecho al trabajo (art. 25), derecho a escoger profesión u oficio (art. 26), derecho al debido proceso, a la defensa y a la presunción de inocencia (art. 29), derecho a no ser desterrado del país (art. 34), a la no extradición de los colombianos por nacimiento (art. 35), derecho de asilo (art. 36), derecho de reunión (art. 37) y derecho de libre asociación (art. 38).

En la defensa de los derechos fundamentales, se facilitó la doble nacionalidad, la vida de los colombianos en el exterior y la participación comunitaria.

Se consagraron otros derechos para los ciudadanos como los sociales, económicos, culturales y colectivos y del medio ambiente: a decidir el número de hijos (art. 42), a una vivienda digna (art. 51), a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre (art. 52), los derechos de los trabajadores (art. 53), al acceso a la propiedad (arts. 60, 64), a fundar establecimientos educativos (art. 68), a la autonomía universitaria (art. 69), a acceder a los documentos públicos (art. 74), gozar de un ambiente sano (art. 79), los derechos colectivos (art. 78 a 82), la doble nacionalidad colombiana (art. 96), a la circulación y residencia (art. 310).

Se estableció un nuevo marco democrático definiendo el Estado como una Democracia Participativa o Directa combinada con la Democracia Representativa o Indirecta; se reconoce el pluralismo político, étnico, religioso, lingüístico y cultural.

En el artículo 2, se establecieron los fines sociales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

En el artículo 3° se señala: La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes en los términos que la Constitución establece¹¹⁸. Lo anterior significa que sólo el pueblo es depositario de este derecho y lo ejerce en las formas establecidas en el artículo 103 de la Constitución Política, como mecanismos de participación.

Entre los muchos cambios que introdujo la Constitución de 1991 se cuenta el establecimiento de nuevos mecanismos e instituciones para la protección y efectividad de los derechos de las personas, como son las acciones de tutela (art. 86), de cumplimiento (art. 87) y populares (art. 88); la responsabilidad patrimonial del Estado establecida antes legal y jurisprudencialmente (art. 90).

La estructura del Estado la conforman las tres Ramas el Poder Público: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, los Órganos de Control y la Organización Electoral. Existen además las Entidades y Órganos Estatales sujetos régimen especial¹¹⁹.

En relación con el Ejecutivo se estableció la elección popular de un vicepresidente en la misma fórmula con el Presidente de la República (art. 202) y la doble vuelta electoral, si ninguno de los candidatos obtuviere la mayoría absoluta en la primera elección (art. 190) y la elección popular de alcaldes y gobernadores.

Se implantó el fortalecimiento del control político del Congreso¹²⁰, el endurecimiento de las inhabilidades para los congresistas, las causales para la pérdida de su investidura (arts. 183 y 184), el establecimiento de las leyes estatutarias como una nueva categoría de leyes (arts. 152 y 153), y el fuero especial para los congresistas que cometan delitos (art. 186).

¹¹⁸Desarrollan el postulado anterior entre otros los artículos 40, 103 y 260 de la C.P.

¹¹⁹Ver artículo 40 de la Ley 489 de 1998, Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública.

¹²⁰Se estableció la moción de censura de los Ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, con la consecuencia jurídica de su separación (art. 135, inc. 9°).

La Rama Judicial se fortaleció. Se crearon nuevos órganos en la misma como son, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación (art. 116) y se introdujo el sistema acusatorio en los procesos penales (art. 250), se le dio mayor independencia y autonomía para elaborar el proyecto de su presupuesto y ejecutarlo una vez aprobado (arts. 228, 256), para fijar la división del territorio para efectos judiciales, así como para crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Administración de Justicia y para dictar los reglamentos necesarios a su organización y a las funciones internas de los cargos, e igualmente para establecer la regulación de los trámites judiciales y administrativos no previstos en la Ley (art. 257).

Se fortalecieron los organismos de control del Estado. El Contralor General debe ser elegido por el Congreso en pleno de terna integrada por sendos candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, no pudiendo ser reelegido para el periodo inmediato (art. 267). El Procurador General debe ser elegido por el Senado de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (art. 276). Se creó el cargo de Defensor del Pueblo dentro del Ministerio Público, para auxiliar al Procurador General de la Nación en la protección de los derechos humanos y su efectividad (art. 277 in. 2°.)¹²¹.

La Organización electoral se elevó a categoría de entidad constitucional haciendo de ella un órgano independiente y autónomo del Estado.

La Constitución de 1991, reguló el régimen económico y de la hacienda pública, haciendo del Banco de la República, un verdadero órgano del Estado, con independencia y autonomía respecto de las Ramas del Poder Público, en especial frente al Gobierno.

Se llevó a cabo una reforma a la organización y administración territorial para propiciar la descentralización del país. A las entidades territoriales se les otorgaron unos derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les

¹²¹El Procurador General tienen atribución para desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada a los funcionarios que incurran en una de las causales señaladas en la Constitución (art. 278 inc. 1).

correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (art. 287).

Se establecieron diversas formas de participación política como el referéndum y la revocación del mandato, y se crearon mecanismos de participación, concertación y control de la gestión pública.

En cuanto a las reformas a la Constitución se determinó que pueden llevarse a efecto: por el Legislativo¹²², por el acto de una Asamblea Constituyente, y mediante el Referendo.

Hoy, después de trece años se afirma que la Constitución de 1991 ha significado un avance formidable en la modernización del Estado colombiano, con cambios trascendentales entre los que se encuentran: la construcción de un Estado Social de Derecho, la forma política unitaria, la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, así como el pluralismo y la participación ciudadana, un capítulo sobre la Administración Pública y otro sobre la función pública¹²³, el establecimiento del principio fundamental de la soberanía popular, y el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Sin embargo, para lograr el anterior postulado se requiere reformar el Estado y crear uno nuevo cuya única forma de gobierno sea la democracia avanzada participativa e incluyente. Para lograrlo es preciso modernizar el aparato administrativo; efectuar reformas de carácter político y económico; reformar los movimientos políticos y el sistema electoral dando garantías plenas a la oposición y las minorías; reformar el sistema judicial y la justicia en general; reformar los órganos de control y el Congreso creando instrumentos eficaces para combatir la corrupción; ampliar los mecanismos de participación, crear nuevas políticas de servicios públicos y lograr la convivencia pacífica; en todo el territorio nacional, entre otros.

Una vez promulgada la Constitución Política de 1991, el Presidente de la República mediante el Decreto No. 2440 del 30 de Octubre de 1991 conforma la

¹²² Era el único en la Constitución de 1886.

¹²³ Estos hechos favorecen e impulsan el proceso de modernización en el cual está empeñado el Estado Colombiano para ponerse a tono con los demás estados del mundo.

Comisión Asesora para la Reestructuración de la Administración Pública, integrada por miembros designados por el Gobierno, el Consejo de Estado y un Representante de la Federación Colombiana de Municipios.

Con base en un documento de trabajo presentado por la Consejería para la Modernización del Estado, el entonces Presidente César Gaviria dicta la Directiva Presidencial No. 3, dirigida a Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, señalando que “la labor coordinadora pertenece a la Consejería para la Modernización del Estado, en representación de la Presidencia de la República”, por lo cual el 30 de Septiembre de 1992, cada entidad envía a la Consejería las propuestas y recomendaciones para la elaboración final de sus decretos.

“El proceso de privatización que se desarrolló en la administración Gaviria, significó la implementación de un modelo que requería un Estado más pequeño y eficiente. Con base en las facultades otorgadas por la Ley 60 de 1990 se pusieron en práctica planes laborales de retiro compensado en casi todos los organismos públicos, que tocaron especialmente empleos de baja remuneración. Estos planes permitieron mejorar el perfil salarial de los cargos asesores y directivos, corrigiendo una falla grande en la que se tenía un inmenso rezago respecto de los salarios para los ejecutivos el sector privado”¹²⁴.

Sin embargo, como un balance general, el Estado Colombiano no alcanzó la meta de reducción de su tamaño ni del número de cargos públicos, ya que los recortes de personal se compensaron con los mayores cargos que se crearon en los organismos de seguridad y la administración de justicia¹²⁵.

4.2.7.1 LAS REFORMAS DEL ESTADO CON BASE EN EL ARTÍCULO 20 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La Asamblea Nacional Constituyente dispuso en el artículo 20 transitorio que “el gobierno nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la

¹²⁴ López Garavito, Luis Fernando, *Fundamento Económico y Fiscal Colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1998.

¹²⁵ Rivas Mallarino, Rafael, *Las reformas fiscales del gobierno*, en las reformas económicas. Citado por Luis Fernando López Garavito en Op. Cit.

entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta las evaluaciones y recomendaciones de una comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado, tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece”.

Para llevar a efecto la reforma, el artículo 20 transitorio habilitó al gobierno nacional para poner en consonancia la administración con la Reforma Constitucional, para reestructurar las entidades del Estado y para esbozar unos criterios conforme a los cuales se diera cumplimiento a los más de 60 decretos expedidos. El plazo para la reestructuración, fusión o supresión de los empleos fue de 18 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la constitución, teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo.

Del contenido del artículo 20 transitorio se deduce que estaba dirigido a las siguientes entidades del Orden Nacional: ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, unidades administrativas especiales, establecimientos públicos nacionales, empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y sociedades de economía mixta.

Los decretos de la Reforma Administrativa se prepararon en las entidades destinatarias de los mismos bajo la dirección de la Consejería para la Modernización del Estado antes señalada, con la supervisión de un Comité Interinstitucional conformado por la Presidencia, los Ministerios de Hacienda y Trabajo y Seguridad Social, el Departamento Nacional de Planeación y bajo la revisión del Consejo de Ministros.

La Reforma Administrativa en comento abarcó a los empleados públicos inscritos en carrera, a los que estaban en periodo de prueba, a los empleados con nombramiento provisional y a los trabajadores oficiales. A todos ellos se les dio el

derecho a recibir una indemnización, siendo igual para los inscritos en carrera y para los trabajadores oficiales.

Las medidas incluidas en este proceso estuvieron orientadas a modernizar la gestión administrativa e incluyeron: Fortalecimiento del proceso de descentralización, carrera administrativa basada en la igualdad y el mérito, fortalecimiento de los órganos de vigilancia y control, racionalización de estructuras, desarrollo de programas de apoyo laboral para los empleados públicos retirados en la reestructuración del sector público, con motivo de la aplicación del artículo 20 transitorio constitucional¹²⁶.

El salto social. Ernesto Samper Pizano asumió la Presidencia el 7 de Agosto de 1994 y presentó las directrices para el Plan de Desarrollo, con base en el cual, el Gobierno elaboró el Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública (1995). El Presidente propuso modernizar las instituciones del Estado y, de forma particular, adecuar la estructura del Ministerio de Gobierno conforme a los lineamientos de la Constitución de 1991, en tres puntos fundamentales: ordenamiento territorial, descentralización y participación ciudadana¹²⁷.

4.2.7.2 LA REFORMA CON BASE EN LA LEY 344 DE 1996

La Ley 344 establece normas tendientes a regular el gasto público, garantizar su financiamiento y reasignar recursos hacia sectores deficitarios de la actividad estatal, como condición fundamental para mantener el equilibrio financiero y garantizar los principios de economía, eficiencia y celeridad en el uso de los recursos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política.

En su artículo 30 se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de esa Ley, para suprimir o fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que desarrollen las mismas funciones o que

¹²⁶ *El artículo transitorio 20. Un mandato constitucional.* Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado. Santafé de Bogotá; marzo de 1994.

¹²⁷ *El Salto Social en marcha, Samper, entrevistas y testimonios.* Bogotá, 1995.

traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, se dan facultades para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

En su párrafo 1 se señala, que el ejercicio de las facultades que se confieren en el citado artículo no incluye los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía¹²⁸.

El 30 de enero de 1997, se expidió el decreto 218, por el cual se crea el Comité para la Reforma de la Administración Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto de Racionalización del Gasto Público. Su creación fue con carácter transitorio, hasta el agotamiento de las facultades extraordinarias que estableció el artículo 30 de la Ley 344 de 1996. Como consecuencia del trabajo realizado por la Comisión en las entidades del Estado se fusionan seis dependencias, se suprimen siete dependencias, se suprimen siete entidades y se realizan cuatro fusiones entre entidades¹²⁹.

En el mes de enero de 1997 el presidente Samper decretó la emergencia económica, debido a la grave crisis fiscal y la alta acumulación de las reservas internacionales que preveían para ese año un proceso de revaluación del peso frente al dólar, cuando en 1996 la devaluación había sido prácticamente cero¹³⁰.

4.2.7.3 LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA LEY 489 DE 1998

Efectuada la reforma a la Administración Pública con base en la Ley 344 de 1996 se evidenció su insuficiencia para adecuar la estructura institucional de la Administración Pública del Estado Colombiano, por lo cual se hizo necesario presentar ante el Congreso de la República un Proyecto de Ley¹³¹, que se convirtió

¹²⁸ Ley 344 de diciembre 27 de 1996, Por medio de la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. Diario Oficial No. 42.951, de 31 de diciembre de 1996.

¹²⁹ *Reformas a la Administración Pública*. Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, diciembre de 1997.

¹³⁰ López Garavito, Luis Fernando, Op. Cit.

¹³¹ El citado Proyecto de Ley tuvo como base las facultades permanentes otorgadas al Presidente de la República en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta Fundamental.

en la Ley 489 de 1998¹³², conocida como el Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública.

El objeto de la Ley 489 de 1998 se expande en tres vertientes, que comprenden: el ejercicio de la función administrativa, a la cual la Constitución Política le dedica el Capítulo 5 de su título VII (arts. 209 a 211), la determinación de la estructura de la Rama Ejecutiva del Estado, y la definición de los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública¹³³.

La Ley es de alcance general, en cuanto se aplica a todas las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a sus servidores, a los particulares que ejercen funciones administrativas, y en lo pertinente, ésto es, sin perjuicio de la autonomía que les otorga la Constitución Política, a las entidades territoriales. De esta manera comprende los diversos niveles de la organización del Estado: el nacional y los departamentales, distritales y municipales.

Las entidades territoriales, por consiguiente, se guiarán por los principios reguladores de la función administrativa y por las reglas sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalidad administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública (párrafo del artículo 2°). Como complemento deberán regular los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo y disponer la conformación de los Comités de Desarrollo Administrativo.

El Sistema de Desarrollo Administrativo. En el Capítulo Cuarto la Ley en mención, como uno de los aspectos novedosos en Colombia contempla el Sistema de Desarrollo Administrativo¹³⁴. Este sistema integra las políticas, estrategias,

¹³² Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del Orden Nacional., se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998.

¹³³ Henao Hidrón, Javier, *La Nueva Reforma Administrativa. Estatuto de la Administración Pública y Reordenamiento del Estado*. Editorial Temis. Santafé de Bogotá, 2000.

¹³⁴ La expresión en mención y su aplicación es novedoso en Colombia y a veces hasta inmanejable, mas no en otros países. Desde 1988, Michael Crozier en su obra *¿Comment réformer l'Etat?*, analiza las posibilidades de reformas administrativas y de renovación de los sistemas administrativos japoneses, estadounidenses y suecos y sus grandes tendencias de desarrollo, incluidos los sistemas de administración de personal, procesos de decisión y los métodos de evaluación de resultados del ejercicio público.

metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional, con el fin de fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional para la mejor y más eficiente gestión pública. El Plan de Desarrollo Sectorial, articulado al Plan Nacional de Desarrollo, es un soporte de la mayor importancia. Se fundamenta en el Plan de Formación y Capacitación de los servidores públicos y en las Políticas de Desarrollo Administrativo que adopte el Gobierno Nacional teniendo en cuenta entre otros aspectos:

Los diagnósticos institucionales, la simplificación de trámites, la racionalización de las organizaciones públicas, los programas de mejoramiento continuo, la descentralización administrativa, el talento humano al servicio del Estado y la democratización de la Administración Pública. Se destaca como primordial la supresión y simplificación de trámites, en la Administración Pública y se les da a los Comités Sectoriales la responsabilidad del seguimiento de las políticas de desarrollo administrativo.

Por otra parte, es el Departamento Administrativo de la Función Pública, la entidad que vela por la ejecución de las políticas de administración y de desarrollo administrativo y por la divulgación amplia de la ejecución y resultados de tales políticas, garantizando la consulta por parte de las personas y organizaciones interesadas.

En el Capítulo XV sobre el control administrativo, se determina su titularidad en concordancia con el artículo 4 de la Ley, sobre las finalidades de la función administrativa y de acuerdo al Plan de Desarrollo Sectorial. (el Título II del presente trabajo tratará específicamente sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo).

La Ley 489 de 1998, en su Capítulo XI comprende la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades. En el artículo 49 señala: corresponde a la Ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. Las empresas industriales y

comerciales del Estado podrán ser creadas por Ley o con autorización de la misma¹³⁵.

En el artículo 50 la norma en comento contempla el contenido de los actos de creación señalando, que la Ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por lo tanto, la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares.
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

En su párrafo único expresa que las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.

En el artículo 51 de la Ley se consagraban las modalidades de la fusión de entidades u organismos nacionales que decretara el Gobierno, pero fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, magistrado ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

¹³⁵ La expresión ‘autorización de la misma’, declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-727 de 2000, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

En el artículo 52 se consagró, la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales, artículo que fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional.

Dice el artículo, el Presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.
2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.
3. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.
4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.
5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.
6. Siempre que como consecuencia de la descentralización (o desconcentración)¹³⁶ de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

El párrafo 1 dice, que el acto que ordene la supresión, disolución y liquidación, dispondrá sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores

¹³⁶ Aparte entre paréntesis declarado INEXEQUIBLE, según Sentencia C-727 de 2000.

públicos. Y el parágrafo 2 señala, que tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.

Además, en el artículo 54 se señalan los principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional, para variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, aclarando que, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los principios y reglas generales allí contempladas.

En el artículo 120 la Ley 489 de 1998¹³⁷, se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que en el término de seis meses contados a partir de la fecha de la publicación de la misma, expida normas con fuerza de Ley para:

1. suprimir, fusionar, reestructurar o transformar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional, esto es, consejos superiores, comisiones de regulación, juntas y comités; ministerios y departamentos administrativos; superintendencias; establecimientos públicos; empresas industriales y comerciales del Estado; unidades administrativas especiales; empresas sociales del Estado; empresas estatales prestadoras de servicios públicos; institutos científicos y tecnológicos; entidades de naturaleza única y las demás entidades y organismos administrativos del orden nacional que hayan sido creados o autorizados por la ley.

¹³⁷ Molina Betancur, Carlos Mario y Cerón Zapata, Pilar, 'Primeras Reflexiones acerca del contenido normativo de la ley 489 de 1998'. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá, pág.. 146. "La Ley 790 de 2002, ley de facultades extraordinarias, presenta un interés particular (...) por cuanto obliga al grupo de investigadores a revisar la estructura de la Ley 489 de 1998, que organiza la Administración Pública Nacional. Esto por cuanto la Ley de 2002 reviste por un espacio máximo de seis meses al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de Ley para crear, fusionar o suprimir entidades u organismos administrativos nacionales y para modificar la estructura de los ministerios, departamentos y demás entidades u organismos de la Administración Nacional.

2. Disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de sociedades entre entidades públicas, de sociedades de economía mixta, de sociedades descentralizadas indirectas y de asociaciones de entidades públicas, en las cuales exista participación de entidades públicas del Orden Nacional.

3. Dictar el régimen para la liquidación y disolución de entidades públicas del Orden Nacional.

4. Suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

5. Revisar y ajustar las normas del servicio exterior y la carrera diplomática.

6. Modificar la estructura de la Contraloría General de la República, determinar la organización y funcionamiento de su auditoría externa; suprimir, fusionar, reestructurar, transformar o liquidar el Fondo de Bienestar Social de que trata la Ley 106 de 1993, determinar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleados de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; y dictar las normas sobre la Carrera Administrativa Especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen personal.

7. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación; determinar el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de sus servidores públicos, crear, suprimir y fusionar empleos en dichas entidades; modificar el régimen de competencias interno y modificar el régimen de Carrera Administrativa previsto para los servidores de tales entidades.

En el Capítulo X que trata sobre la Estructura y Organización de la Administración Pública, se determina la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional –Sector Central y Descentralizado–, se especifica quiénes integran la Administración Pública y quiénes las entidades y organismos de estatales sujetos a régimen especial, se determinan responsabilidades en materia de orientación, coordinación y control de las entidades y se plasma la noción de Sector Administrativo¹³⁸.

¹³⁸ Ya desde la reforma administrativa de 1986 se dio gran importancia a la organización sectorial.

Se prevén mecanismos de coordinación de las actividades de las entidades públicas y de éstas con los particulares, mediante la formación de figuras como los sectores y sistemas administrativos y las comisiones Intersectoriales, entre otros.

En el Capítulo XVI con base en lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, se llevó a cabo una reforma que tuvo un corto tiempo de vigencia, pues la Sentencia C-702 de 1999, declaró inexecutable las facultades otorgadas al Presidente de la República para efectuar la misma.

Así pues, se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con la forma sino con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, como órgano soberano de la representación popular.

Tal falencia hizo que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 fuera revisado y declarado inexecutable, por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política.

La Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión del artículo 120 de la Ley 489 de 1998: “*a partir de su promulgación*”, “por cuanto encontró que para que el Congreso pueda desprenderse legítimamente de la facultad de legislar y conceder para el efecto, facultades extraordinarias al Ejecutivo, ha de hacerlo con estricto sometimiento a los requisitos esenciales que exige la Constitución Política en el artículo 157 y, por tanto, en este caso las facultades no fueron legítimamente concedidas nunca”.

En consecuencia la reforma administrativa con base en la facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 se cayó y, para efectuar una parte de ella, tuvo que expedirse la Ley 573 de 2000 que facultó en forma extraordinaria al Jefe de Estado para efectuar la reforma en la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional, dictar las normas que regulan el servicio exterior de la República y su personal de apoyo, la carrera diplomática y consular y su régimen de personal y suprimir o reformar las regulaciones, procedimientos y

trámites sobre los que versó el decreto 1122 de 1999, sin incluir ningún tema adicional¹³⁹.

4.2.7.3.1 COMENTARIOS SOBRE LA SENTENCIA C-702 DE 1999 QUE DERRUMBÓ LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS EN LA LEY 489 DE 1998, PARA REFORMAR AL ESTADO.

El día 27 de agosto de 1997, el Gobierno Nacional presentó por conducto del Ministerio del Interior, ante la Cámara de Representantes, “El Proyecto de Ley, por medio del cual se dicta La Ley general o Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Organización Pública”, acompañado de su correspondiente exposición de motivos, el cual fue radicado bajo el No. 051 de 1997 y en el texto no incluyó la solicitud de facultades al Congreso.

En la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se aprobó íntegramente el articulado, por dieciocho votos presentes. Luego se publicó la versión aprobada, en la Gaceta 557 del 12 de diciembre de 1997. En la Gaceta del Congreso 579 del 29 de diciembre de 1997, se publicó el Acta No. 171 de 1997, aprobada en segundo debate.

En la Gaceta del Congreso No. 371 del 23 de diciembre de 1998, se publicó el Acta No 19, correspondiente a la sesión ordinaria del 12 de noviembre de 1998, en la que se discutió en primer debate el texto del Proyecto en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado y el senador Rodrigo Rivera, le sugiere al Ministro del Interior, solicitar facultades extraordinarias. En la misma gaceta aparece publicada el Acta No. 20 de la sesión ordinaria del 17 de noviembre de 1998, de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y en ella el Ministro del

¹³⁹González, Jorge Iván, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, en un artículo publicado en *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, No. 275, septiembre de 1999, pp. 82-89, titulado: “La Reforma del Estado fue sólo un Maquillaje” sobre la reforma al Estado introducida por la Ley 489 de 1998, dice: los anuncios de reforma del Estado estuvieron acompañados de odas a la modernización. No obstante estas declaraciones llenas de buenas intenciones, de la lectura de los decretos expedidos a finales de junio del 99 queda la sensación de que la columna vertebral de la organización actual del Estado no ha sido tocada. Más que una modernización del Estado, las normas no van más allá de un maquillaje institucional. Puesto que las normas han sido concebidas desde la óptica de cada entidad, la visión de conjunto se pierde. Los decretos no transmiten la imagen de lo que sería un nuevo proyecto de Estado.

Interior presenta un oficio de esa fecha, solicitando al Congreso Nacional las facultades extraordinarias. En dicha sesión se aprobó el proyecto con las facultades extraordinarias. El 2 de diciembre de 1998, en la plenaria del Senado se aprobó en segundo debate. En el texto del informe de mediación también se incluyeron las facultades extraordinarias, pero la Cámara de Representantes no discutió ni aprobó ni en primero ni en segundo debate el texto referido a las facultades extraordinarias.

Desconociendo otra vez los requisitos de la Carta Política, las Comisiones de Conciliación fueron las que aprobaron el texto del Proyecto que incluía las facultades extraordinarias. Por lo tanto, el trámite del Proyecto de Ley con las facultades extraordinarias incluidas irregularmente no sufrió ni el primero ni el segundo debate en la Cámara de Representantes y con tal omisión se desconocieron los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 157 de la Carta, para que un Proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad.

En consecuencia se incurrió en un vicio que no sólo tiene que ver con el contenido material o de fondo de la función legislativa que le corresponde al Congreso de la República, sino que tal falencia hizo que el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, fuera declarado inexecutable por ser contrario a la letra y al espíritu de la Constitución Política y por ende la norma desapareciera del ordenamiento jurídico desde el mismo momento de su promulgación y por lo tanto no pudiera producir efecto alguno.

En cuanto se refiere a los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Ley 489 de 1998, como quiera que las funciones de modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos nacionales, deben cumplirse dentro del marco de los principios y reglas generales que defina la Ley, lo que supone que no pueden ser ejercidas sin Ley intermedia y que ésta sólo puede establecer principios y reglas generales, para la Corte Constitucional de acuerdo con el artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución de 1991, las mismas no pueden ser ejercidas directa o discrecionalmente, mientras no se expidan las leyes correspondientes que señalen sus límites con claridad, siendo entendido que no es posible la simultánea y concurrente asignación de tales competencias entre el legislador y el ejecutivo, o que se permita que cada uno de los dos órganos las ejerza a discreción, sin considerar límite alguno de competencias entre ellos. (Las demás

consideraciones pueden verse en la Sentencia C-702 de 1999, lo mismo que lo referente al artículo 55 sobre la Comisión de Seguimiento).

Por otra parte, es pertinente señalar, que la Ley 489 de 1998 contiene tres clases de normas:

- a. *Las de facultades extraordinarias expedidas por el Congreso* las cuales estaban contenidas en el artículo 120, que fue declarado inexecutable mediante sentencia C-702 del 20 de agosto de 1999.
- b. *Las normas especiales y las normas generales*, con sujeción a las cuales el gobierno puede ejercer de manera permanente las facultades previstas en los artículos 15 y 16 de del artículo 189 de la Constitución Política. Estas están contenidas en los artículos 51 a 54 de la citada Ley y en este último, en los literales b),c), d), g), h), e i), y
- c. *Las demás normas, todas ellas ordinarias*, en las cuales se regulan los demás aspectos de la organización administrativa.

La gran mayoría de los decretos dictados por el Gobierno a partir del 29 de junio de 1999 para reformar la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, se expidieron con fundamento en el artículo 189 de la Constitución y con sujeción a las reglas generales contenidas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

De acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, tales decretos son de naturaleza administrativa y su control judicial corresponde al Consejo de Estado, previo el ejercicio que cualquier persona haga de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

En ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 120 de la Ley 489, se dictaron 36 decretos, pero la sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, cuyos efectos son retroactivos, en ese momento no determinó qué pasaría con los mismos. Sin embargo, posteriormente se declaró su inconstitucionalidad por consecuencia, es decir del decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe del Estado, asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución. Por lo cual los decretos perdieron su vigencia a partir de la

Sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, y revivieron las normas que habían sido derogadas¹⁴⁰.

4.3 REFORMAS DEL ESTADO EN EL SIGLO XXI

Empiezan prácticamente en el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez con el Programa de Renovación de la Administración Pública colombiana hacia un Estado Comunitario y su Directiva Presidencial No. 10 de 2002, que fija las bases y principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización del sector público durante su periodo de gobierno.

4.3.1 PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presidente Alvaro Uribe Vélez inició su periodo presidencial el 7 de agosto de 2002. Dentro de sus propuestas se encuentra la convocatoria a un referéndum contra la corrupción y la politiquería, que incluyera la reducción del Congreso para convertirlo en unicameral. Por otra parte presentó con base en sus 100 puntos del Plan de Gobierno, un su Plan de Renovación y Austeridad del Estado.

La Directiva Presidencial No. 10¹⁴¹ dictada por el presidente Álvaro Uribe, establece medidas referentes al Programa de Renovación de la Administración Pública¹⁴², fijando las bases y principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización del sector público durante su periodo de Gobierno.

¹⁴⁰ Sentencia C-702 de 1999.

¹⁴¹ Directiva presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002.

¹⁴² "...el actual gobierno de Uribe se propuso la reducción del Estado para financiar el sector social y así modernizar las instituciones. Ante la imposibilidad de hacerla a través del Congreso, la actual Ley de facultades extraordinarias, Ley 790 de 2002, autoriza al gobierno para ejercer las funciones de fusionar o suprimir entidades u organismos administrativos nacionales y para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos. Es decir que el Congreso al aprobar dicha Ley, no hizo otra cosa que fundamentar su decisión en la necesidad de racionalizar el aparato estatal, lograr una mejor calidad y eficiencia de la función administrativa y como consecuencia de ésto reducir el gasto público y lograr una mayor cultura en el Estado". Carlos Mario Molina Betancur, *Reducir o fortalecer el Estado, en El Estado: Reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI*, Universidad del Rosario. Bogotá, 2005.

El Programa de Renovación de la Administración Pública hacia un Estado Comunitario¹⁴³, consta de tres estrategias:

1. *Reformas verticales* dirigidas al rediseño institucional, y para este propósito se organizó la Rama Ejecutiva del Orden Nacional en 19 sectores, para cada uno de los cuales comienza un proceso de revisión, con el fin de enmarcar su misión dentro de los conceptos básicos del Estado Comunitario: un Estado Gerencial¹⁴⁴; un Estado Participativo y un Estado Descentralizado.

Las transformaciones de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional las esboza en *tres fases*:

1.1 *Reformas inmediatas*: implican la reestructuración de entidades de conformidad con la Directiva Presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002, la supresión de cargos vacantes sin apropiación presupuestal, según lo dispuesto en la Directiva No. 13 del 15 de octubre de 2002.

1.2 *Reformas mediatas*: son aquellas que conllevan acciones a ejecutarse mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias, como la fusión de ministerios y los cambios de adscripción entre otros;

1.3 *Reformas a largo plazo*: dirigidas a aquellas entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que se consideran como prioritarias, como el Instituto de Seguros Sociales, ISS y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y

2. *Reformas transversales* referentes a los procesos estructurales comunes a toda la administración pública. Para llevarlas a cabo se han definido los siguientes temas: Empleo Público, simplificación de trámites, defensa jurídica y judicial del Estado, contratación y compras, gestión de activos, sistema presupuestal, sistemas de información, gestión por resultados, nacionalización formativa, gobierno electrónico, regulación, supervisión y control.

¹⁴³El Estado Comunitario es un Estado al servicio del ciudadano cuyos objetivos primordiales son contribuir a recuperar la legitimidad del Estado; estructurar un Estado Gerencial, fortalecer el estado participativo, en donde el ciudadano participe desde el diseño de las políticas públicas así como su seguimiento y control; y consolidar un estado descentralizado que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional. Carta Administrativa DAFP, Agosto de 2003.

¹⁴⁴En 1988 el hoy Departamento Administrativo del Servicio Civil (DAFP) recibe cooperación del Royal Institute of Public Administration de Londres (RIPA) para realizar una misión de corta duración sobre el estudio de la Gerencia Pública en Colombia.

3. *Estrategia pensional*: mediante la cual el Estado retirará 30.000 empleados cuyos cargos serán suprimidos y quedarán vacantes con la obtención de los derechos de pensión de vejez.

Por otra parte, es promulgada la Ley 790 del 27 de diciembre de 2002, mediante la cual se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, para reestructurar la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con el fin de:

- 1) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia.
- 2) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios.
- 3) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional.
- 4) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley.
- 5) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas.
- 6) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando haya lugar a ello.
- 7) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

La citada Ley 790 precisa la fusión del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho, conformando el Ministerio del Interior y Justicia. Igualmente dispone la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico, para crear el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Por otra parte fusiona el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, estableciendo el Ministerio de la Protección Social. De esta forma de los 22 sectores de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional previstos por la Ley 489 de 1998, reglamentada por el Decreto 2740 de 2001 –hoy derogado por el Decreto No. 3622 de 2005, quedaron solamente 19 Sectores Administrativos debido a la fusión de que fueron objeto 6 ministerios.

En los sectores administrativos y entre los años 2004 a 2006, el Sistema de Desarrollo Administrativo se ha continuado implementando en toda su plenitud en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, bajo las orientaciones del Departamento Administrativo de la Función Pública a cargo de la Dirección de Control Interno Estatal y Racionalización de Trámites.

Como conclusión de este Capítulo, a nivel general puede decirse, que durante el siglo XIX el reto de la organización estatal fue crear una Administración Pública que evitara la corrupción y el nepotismo, males que se habían padecido durante el siglo anterior con las monarquías absolutas. Como influencia de los desenvolvimientos del Estado en ese siglo, quedaron plasmados en nuestros textos constitucionales las grandes controversias referentes al centralismo y federalismo, las relaciones entre el Estado y la iglesia, el papel del Estado en la economía, el énfasis en el presidencialismo, la importancia de las libertades, la relación entre los poderes y el papel de la integración latinoamericana, entre otros, destacándose la influencia en el derecho colombiano, los textos de las constituciones estadounidense de 1787 y la francesa de 1791, lo cual se materializó en la Constitución de 1821 de la Villa del Rosario de Cúcuta.

En los textos de las constituciones del siglo XIX se plasmaron ideologías políticas occidentales que orientaron a los líderes políticos de la Nación durante los siglos XIX y XX. Sin embargo, en los noventa la preocupación varió y se hizo necesario acabar con el crecimiento estatal y del aparato burocrático.

En la Constitución Política de 1991 se incorporó el Estado Social de Derecho, se dio una gran importancia a los derechos fundamentales, se organizó la Corte Constitucional, se creó la Fiscalía, se consagró la tutela y otros mecanismos para proteger los derechos, se modificó el bipartidismo al consagrarse un sistema pluralista, se buscó un nuevo orden económico, social, político, ambiental y cultura y se incluyó la democracia participativa en cambio de la democracia representativa.

En vigencia de la Constitución de 1886, con base en la Ley 65 de 1967, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 1050 y 3130 de 1968, contentivos de las normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Pública

Nacional¹⁴⁵, reglamentados por el Decreto 1950 de 1973. Dictada la Carta de 1991 y debido a los cambios constitucionales por ella introducidos, la anterior normatividad fue insuficiente y se hizo necesario redefinir el aparato estatal para adaptarlo al Estatuto Superior, a partir de un modelo plasmado en el artículo 1° de la Carta, denominado “Estado Social de Derecho”, el cual presenta un conjunto de características que condicionan la acción de sus diferentes órganos estatales, su estructura y funcionamiento.

Con el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, la Administración Pública empezó su transformación. Posteriormente, se dictó la Ley 344 de 1996, con base en la cual se llevó a efecto otra reforma estructural a la misma, que se quedó corta en la adecuación de la estructura institucional de la Administración Pública del Estado colombiano, razón por la cual, fue necesario presentar ante el Congreso un Proyecto de Ley que se convirtió en la Ley 489 de 1998¹⁴⁶, en cuyo Capítulo IV plasmó el Sistema de Desarrollo Administrativo, el cual sólo se ha implementado plenamente en los 19 sectores de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional mediante los Planes Sectoriales Anuales de Desarrollo Administrativo, los cuales deben estar acordes con el Plan Nacional de Desarrollo¹⁴⁷. Lo anterior ha marcado un importante derrotero en la planeación administrativa colombiana, con miras al mejoramiento de la capacidad administrativa y el desempeño institucional de las entidades de la Administración Pública organizadas sectorialmente¹⁴⁸.

¹⁴⁵En el año de 1968 se llevó una de las más importantes reformas del siglo XX y los decretos dictados en esa época, han tenido una influencia enorme en el desenvolvimiento del Estado y sólo vinieron a ser reemplazados por la Ley 489 de 1998, Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública.

¹⁴⁶Molina Betancur, Carlos Mario y Cerón Zapata, Pilar. *Primeras reflexiones acerca el contenido normativo de la Ley 489 de 1998*. Revista estudios sociojurídicos Universidad del Rosario. Bogotá, 2004, pág. 153. “Por ello, si el objeto de la ley es poner en práctica las competencias reguladoras dadas al Presidente en los numerales 15 y 16 del artículo 189 CN, para establecer y determinar la estructura y definición de los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, éstas parecen salirse de su ámbito normativo al pretender crear un sistema de planeación administrativa e incursionar en competencias territoriales que no le son propias. Al menos si no se retienen la tesis de la multiplicidad de objetivos en la Ley 489 de 1998, que la llevan a las fronteras de competencias normativas diversas, podríamos retener la tesis de un objetivo ambicioso que desborda los alcances que pretende una legislación “básica” de definición y determinación de reglas y principios generales de Administración Pública”.

¹⁴⁷ Este tipo de Planes rigen para la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Las entidades del Orden Territorial y las entidades y organismos sujetos a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional, lo harán teniendo en cuenta su autonomía.

¹⁴⁸ Sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo, consultar página web: www.dafp.gov.co/.

CAPÍTULO QUINTO

MISIONES PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SIGLO XX

En Colombia durante el siglo XX se organizaron diferentes misiones de estudios académicos antes de tomar decisiones fiscales de importancia, para que se adoptaran y ejecutaran las más convenientes para el Estado Colombiano en sus diferentes ámbitos. Con base en ellas se determinaron los programas y acciones a realizar, se establecieron y organizaron las comisiones para llevarlas a cabo, incluyendo en ellas, por lo general, altas personalidades versadas en diferentes temas y, teniendo en cuenta los problemas fundamentales que aquejaban la Administración Pública Colombiana.

Se cuentan entre otras las siguientes: la Misión Kemmerer de 1923; la Misión Currie de 1950; Finanzas intergubernamentales de Colombia (Misión Wiesner-Bird, 1981); Comisión de Gasto Público (1985) y la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997). Unas han resultado más profundas y detalladas que otras, pero todas estas misiones le han aportado al estudio de las Finanzas Públicas Colombianas un acopio inigualable de análisis antes de tomar decisiones vitales para el país.

5.1 MISIONES QUE REALIZARON ESTUDIOS PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN COLOMBIA EN EL SIGLO XX

5.1.1 LA MISIÓN KEMMERER

En Marzo de 1923, el Presidente Pedro Nel Ospina con autorización del Congreso, contrató un grupo de expertos norteamericanos con dominio en los temas fiscales, bancarios y administrativos, que llegó al país liderada por el profesor Edwin Walter Kemmerer, del cual más tarde derivó su nombre. La misión estudió nuestra realidad económica mediante el contacto y discusión con cámaras de comercio, sociedades de agricultores y agentes oficiosos regionales.

La creación del Departamento de Contraloría fue aprobada por el Congreso, después de que el Gobierno de entonces presentó a su consideración un proyecto de ley que acogía una recomendación que en tal sentido le hizo la citada misión de expertos norteamericanos encabezados por Edwin Walter Kemmerer, profesor de economía política con amplia experiencia en los temas de moneda y banca.

Esta misión llegó al país para reorganizar las finanzas públicas, envueltas en una profunda crisis producto de la inestabilidad social y económica generada por las guerras de principios del siglo pasado. Esteban Jaramillo, quien fue ministro de Hacienda del gobierno de Enrique Olaya Herrera y cuyas obras administrativa y económica lo llevaron a ser considerado en su tiempo como un brillante estadista, prestó asesoría legal a esta misión.

La Misión Kemmerer recomendó la creación del Departamento de Contraloría, por considerar que podía establecer los medios para imponer una estricta observación de las leyes y reglamentos administrativos en lo relacionado con el manejo de propiedades y fondos públicos. Los expertos norteamericanos consideraron, además, que la Contraloría podía ejercer gran influencia para asegurar la recaudación de rentas y hacer entrar su producto a la Tesorería. Al llegar la Misión Kemmerer a Colombia, actuaba la Corte de Cuentas.

El nuevo Departamento de Contraloría comenzó a funcionar el 1° de septiembre de 1923, año en que entró en vigencia la Ley 42. El presidente Ospina nombró como primer Contralor General de la República a Eugenio Andrade. La Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro quedaron incorporadas al Departamento de Contraloría. Todos los empleados, libros, constancias, documentos, papeles, mobiliarios y otros objetos pertenecientes a dichas oficinas fueron trasladados al Departamento de Contraloría, que comenzó a funcionar en una esquina de lo que hoy es el centro de Bogotá (carrera 9 con calle 12).

La Ley 42 de 1923 atribuyó al Departamento de Contraloría facultades como la de revisar y contar los elementos de propiedad estatal, lo mismo que las estampillas y el papel sellado en poder de empleados públicos. Le permitía, además, examinar y verificar las entradas y licenciamientos de personal en el Ejército y la Policía.

La Misión Kemmerer permitió un acentuado fortalecimiento de la intervención institucional del Estado en la economía, especialmente en sus proyectos convertidos en leyes relacionados con el funcionamiento del Banco de Emisión, la creación del Departamento de la Contraloría, la supervisión a establecimientos bancarios y los instrumentos negociables.

Concluidos sus estudios la misión le entregó al Gobierno sus recomendaciones que fueron presentadas al Congreso Nacional y se convirtieron con ligeras modificaciones en leyes de la República. Como consecuencia se dictaron la Ley 11 de 1923¹⁴⁹, orgánica del Banco de la República; la Ley 34 de 1923 sobre presupuesto nacional; la Ley 42 de 1923, sobre contabilidad nacional y Contraloría General de la República; y la Ley 45 del mismo año conocida como la “Ley de Bancos”¹⁵⁰.

En 1930 bajo el gobierno del presidente Olaya Herrera, la misión Kemmerer regresó al país en una segunda misión, con el fin de examinar la coyuntura económica de la época, y sus trabajos terminaron en una reforma interna a la Contraloría Nacional. La Misión Kemmerer hizo una revisión técnica de los problemas de administración y fiscalización del recaudo, así como del régimen de transferencias. Se creó para este fin la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, medida de especial importancia, pues hasta el momento eran las Juntas Municipales los organismos que recaudaban los tributos¹⁵¹.

¹⁴⁹ El surgimiento del Banco de la República se dio en 1923 y fue organizado por la denominada Misión Kemmerer. A la par de la creación del Banco se desarrolla la Superintendencia Bancaria como ente de vigilancia. El Banco de la República ejerce funciones de banca central. Está organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Las funciones básicas del Banco son las de regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir moneda legal; administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno.

¹⁵⁰ López Garavito, Luis Fernando, *El Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano*, Un Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

¹⁵¹ Departamento Nacional de Planeación. *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX* (I). Bogotá, enero 2002.

5.1.2 LA MISIÓN CURRIE

En la década del 50, durante el gobierno de Ospina Pérez, el país empezó a preocuparse por la necesidad de tecnificar y modernizar la administración, y con el auspicio de las Naciones Unidas se hicieron varias investigaciones. En el año de 1950 el profesor dirigió en Bogotá el estudio Bases de un Programa de Fomento para Colombia, Lauchlin Currie, desde el cual se formuló un programa para el desarrollo del país con el fin de elevar el nivel de vida de la población.

Los temas socioeconómicos fueron: ingreso y producto nacional, factores determinantes del nivel de vida, formación de capital, industria y comestibles, agricultura, transportes superficiales, transportes aéreos, higiene y previsión social, energía y servicios públicos, vivienda, educación, Hacienda Pública, moneda, déficit e inflación, posición económica internacional de Colombia, organización para administración y planificación. Las conclusiones de las investigaciones adelantadas por esta Misión y sus recomendaciones dieron origen a una completa reforma administrativa.

En la década de 1950 se llevaron a cabo tres importantes proyectos organizados por fuera del país, que fueron trascendentales en el proceso de institucionalización del análisis macroeconómico: en 1949, la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF–, encabezada por Lauchlin Currie¹⁵² (1951); en 1952, la misión del Consejo Económico para América Latina —Cepal— y la misión Economía y Humanismo dirigida por el padre Louis-Joseph Lebret (1958).

¹⁵²“Sólo mediante un ataque generalizado a través de toda la economía sobre la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad puede romperse decisivamente el círculo vicioso de la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la baja productividad (Currie, 1951)”. Lauchlin Currie se estableció, desde entonces, en el país (adoptó la ciudadanía colombiana en 1958) y se convirtió en consejero de distintos gobiernos y en reconocido profesor universitario (Universidad Nacional, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana). Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Económico —CID— de la Universidad Nacional (1966) y decano de la Facultad de Economía de la misma Universidad (1966). Realizó una vasta tarea intelectual plasmada en numerosos libros y artículos, amén de los estudios sobre distintos aspectos de la economía colombiana; entre estos últimos cabe mencionar el controvertido plan de empleo, Operación Colombia (1960) y el plan de desarrollo Las Cuatro Estrategias (1971). [25] Su obra es profusa y profunda, fruto de más de cincuenta años de una actividad intensa y brillante dedicada a la academia y a la reflexión sobre los grandes problemas macroeconómicos y los específicos del desarrollo económico (La ciencia económica en Colombia: Laberintos 20 y logros bicentenario UDEA).

La misión Currie no sólo hizo un diagnóstico sobre la economía colombiana sino que propuso la creación del Departamento Nacional de Planeación, constituido en 1959. Un rasgo destacado de su enfoque fue el carácter global e integral del mismo y las prescripciones que incluían metas y objetivos cuantificables.

Sin embargo, otra misión también dirigida por el profesor Currie que se denominó: “Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia”, cuyo informe se entregó el 8 de marzo de 1951, puede considerarse como uno de los primeros estudios sobre organización gubernamental, pues en la misión anterior se llegó desde un comienzo a la conclusión “de que no se proponía sugerir ninguna modificación radical a la estructura del Estado colombiano, como por ejemplo las relaciones entre las distintas ramas de éste”.

La misión, prestó gran atención a ciertas funciones como el servicio civil, el planteamiento económico, control, presupuesto, coordinación de las actividades del gobierno, de asuntos fiscales y financieros, analizó algunos ministerios y le dio gran importancia a los problemas departamentales y municipales.

En el campo de la planificación encontró serias deficiencias y al respecto señaló: “Planear o planificar –en el sentido de aplicar un estudio intenso y técnico a la obtención de las mejores informaciones con el fin de enfocar, revisar y ajustar líneas de conducta de la Administración Pública destinadas a solucionar problemas de emergencia–, debería ser una tarea que bajo condiciones ideales, fuera obligatoria en todas las ramas del gobierno”¹⁵³.

“En resumen..., el Despacho Ejecutivo del Presidente de la República que aquí se propone, contaría con el equipo de colaboración inmediata del Presidente, mas tres dependencias descritas en este Capítulo, a saber: La Oficina de Presupuesto, la Oficina de Personal y la Oficina de Planificación de Recursos. Un estudio más detallado de la naturaleza y funcionamiento de las Oficinas de Presupuesto y de Personal, se encuentra consignado respectivamente, en los Capítulos III y IV”¹⁵⁴.

¹⁵³ Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia. *Informe de una misión dirigida por Lauchin Currie*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1952.

-Informe al Congreso. Departamento Administrativo del Servicio Civil, Bogotá, 1970-1974.

-Restrepo, Juan Camilo, *Hacienda Pública*, Un. Externado de Colombia. Bogotá, 1994.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, Op Cit.

Como consecuencia del estudio efectuado por Currie, el Decreto-Ley 1928 de 1951, creó la primera Oficina de Planeación, como cuerpo consultivo de la Presidencia de la República, y entidad asesora en materia de ingreso, producción, consumo, empleo, inversiones, balanza de pagos, moneda, cambio, crédito, política fiscal, financiamiento externo y asistencia técnica extranjera. El Decreto-Ley 389 de 1952 creó el Consejo Nacional de Planificación Económica y la Ley 19 de 1958 creó la versión más próxima a la entidad actual, con el nombre de Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

La misión dirigida por Lauchlin Currie, formuló el primer Plan de Desarrollo de Colombia (Bases de un programa de fomento para Colombia). Esta misión analizó la estructura tributaria colombiana y concluyó que la tributación a las rentas de trabajo era más baja para los salarios elevados, así los salarios entre \$10.000 y \$15.000, eran gravados sobre los primeros \$10.000, y los salarios superiores a \$15.000 eran gravados sobre los primeros \$15.000, de manera que las personas que ganaran \$16.000 eran gravadas más fuertemente en proporción que las personas con un salario de \$50.000. Criticó también que la renta de dividendos fuese exenta para las personas naturales, mientras las utilidades retenidas por las empresas eran fuertemente gravadas, lo cual constituía un desincentivo para la inversión. Recomendó que las rentas de dividendos fuesen gravadas, sin embargo advirtió que en ningún caso se debía aplicar la doble tributación de estas rentas. Dentro de este marco de política, el Estado pasó a jugar un papel fundamental, como encargado de proveer la infraestructura necesaria para el proceso de desarrollo¹⁵⁵.

También merece especial mención el estudio efectuado por *Mauriece Chailloux Dante* cuyo trabajo se elaboró teniendo en cuenta: La Presidencia de la República y la Administración Pública en general. Sus recomendaciones tuvieron mucha influencia, entre otras en la estructura y desarrollo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa.

¹⁵⁵Departamento Nacional de Planeación, *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX* (I). Bogotá, enero 2002.

5.1.3. LA MISIÓN TAYLOR

Esta misión en 1965 se encargó de analizar 30 impuestos, caracterizados por su baja eficiencia y difícil recaudo, y recomendó limitar el sistema a unos pocos que permitirían una labor de fiscalización del recaudo más sencilla. Uno de sus principales objetivos fue recuperar los recaudos del impuesto a la renta y complementarios, y lograr su integración a nivel individual y empresarial. (Colombia en el siglo XX (I) Reformas Tributarias).

En 1966 el Decreto 1366 contempló medidas encaminadas a controlar la evasión. Se implementó la liquidación privada del impuesto a la renta, y su pago inmediato antes de la liquidación oficial; se estableció una retención en la fuente sobre salarios con un tope de 10%, como un principio primitivo de anticipo. En 1967 se introdujo el impuesto a la gasolina y adicionalmente el Decreto 444 del mismo año (primer estatuto cambiario) estableció el impuesto de remesas al exterior. Este mismo decreto creó el Plan Vallejo, para permitir la importación libre de impuestos de materias primas e insumos que fuesen utilizados para la producción de bienes de exportación. De la misma manera, creó el Certificado de Abono Tributario (CAT), que sustituía la exención establecida en la Ley 81 de 1960. El Banco de la República hacía entrega a los exportadores (de productos diferentes al petróleo y sus derivados), de los CAT, en cuantía equivalente, en moneda legal colombiana, a un 15% del valor del reintegro¹⁵⁶.

5.1.4. LA MISIÓN MUSGRAVE

En 1971, proporcionó una visión independiente de la problemática fiscal del país. Esta concluyó que existía un desbalance en la estructura tributaria, donde el impuesto a la renta estaba 60% por encima del promedio de otros países del contexto latinoamericano, mientras los impuestos indirectos estaban 50% por debajo de éste.

¹⁵⁶ Departamento Nacional de Planeación, *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá, enero 2002

Se recomendó entonces reforzar los impuestos indirectos, principalmente el impuesto manufacturero (ventas al detal) (Clavijo, 1988). El Gobierno, ante las recomendaciones de esta Misión, encaminó su política hacia el fortalecimiento del sistema de impuestos indirectos, de más fácil recaudo y control, pero menos benéficos en términos distributivos.

Entre 1970 y 1974 se registró un declive en el recaudo, explicado en gran parte por las numerosas exenciones personales y otras deducciones, principalmente a favor del sector agropecuario. Al mismo tiempo se estableció un régimen de renta presuntiva en este sector, con la Ley 4 de 1973. Esta ley fue derogada por la reforma tributaria de 1974, que estableció la renta presuntiva sobre el patrimonio y sobre los ingresos. De esta forma los privilegios tributarios otorgados por el Gobierno a grupos de presión impidieron que la intención de las reformas de ampliar los recaudos se lograra en la práctica¹⁵⁷.

5.2 LAS MISIONES DEL GASTO PÚBLICO

5.2.1 MISIÓN BIRD WIESNER – 1981.

En la administración Turbay Ayala, era ministro de Hacienda Eduardo Wiesner Durán, quien se destacó por analizar la política fiscal y su problemática. Con su esfuerzo se concretó la contratación del profesor canadiense Richard Bird, experto internacional en materia fiscal, quien adelantó con Roberto Junguito, el informe conocido como de la misión Bird-Wiesner y titulado: “Finanzas Intergubernamentales de Colombia”.

El documento analizó el llamado “Laberinto Fiscal”, en el cual se cuestionó la compleja estructura fiscal de transferencias de impuestos recaudados por un nivel de gobierno a otros, y al existencia de muchas rentas de destinación específica, que no eran suficientes ni atendían un mejor espectro de actividades y funciones públicas. Este estudio fue el “ideólogo” que necesitaba la Administración Pública para efectuar

¹⁵⁷Departamento Nacional de Planeación, *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX* (I). Bogotá, enero 2002.

los “ajustes” a las finanzas públicas a partir del siguiente Gobierno y a partir de 1985, cuando Roberto Junguito fue nombrado Ministro de Hacienda¹⁵⁸.

5.2.2 MISIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE 1987

Durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala, mediante el Decreto 1933 de 1981, se creó el Comité para la Racionalización de la Gestión Pública, con el propósito fundamental de estudiar y proponer alternativas para simplificar y acelerar los trámites y procedimientos que deben adelantar los colombianos y los mismos organismos del Estado ante las diferentes secciones de la Administración Central y Descentralizada. La misión fue integrada debido a que desde tiempo atrás el sector Público presentaba, síntomas de aguda ineficiencia en muchas entidades y a que la demanda de servicios creció, durante un prolongado tiempo, mucho más rápido que las bases de recaudo.

La Comisión del Gasto Público¹⁵⁹ tuvo como tareas diseñar mecanismos para controlar la evolución de éste, según las disponibilidades de recursos. Esto, con el fin de evitar que peligrara la estabilidad financiera del Estado y se presentaran consecuencias indeseables sobre la situación monetaria y cambiaria.

Además estudió el tema de la ineficiencia estatal para lo cual estudió el comportamiento de algunas entidades y las condiciones institucionales que estimulaban el mal uso de los servicios públicos.

Para eliminar el control sobre el gasto, la Comisión recomendó entre otras las siguientes medidas: eliminar la destinación específica de las rentas, perfeccionar el control sobre el proceso de nombramiento de la planta de los fondos educativos regionales, tramitar los préstamos presupuestales por intermedio de entidades financieras, perfeccionar la concertación entre la Dirección General del Presupuesto

¹⁵⁸Garavito, Luis Fernando, *Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano*. Un. Externado de Colombia. Bogotá, 1998.

¹⁵⁹ Garavito, Luis Fernando, Op. Cit. El Presidente Betancur también integró la Comisión del Gasto Público, la cual tuvo como presidente a Alvaro Velásquez Cock, a Mauricio Carrizosa Serrano como Secretario Técnico, y a la Dirección General del Presupuesto como Secretaria Ejecutiva. Estuvo además integrada por los siguientes profesionales: Sebastián Arango Fonnegra, Luis Ignacio Betancour Escobar, Lauchlin Curie, Luis Bernardo Flórez Enciso, Jorge García García, Gilberto Gómez Arango, Juan Camilo Restrepo Salazar, Gabriel Rosas Vega y Guillermo Núñez Vergara.

y los departamentos de programación o planeación de cada entidad; fortalecer las normas que protegen contra la autorización de gastos con cargo a recursos reconocidos pero no recaudados; mejorar la información y el análisis de los efectos del endeudamiento sobre el servicio de la deuda y la balanza de pagos¹⁶⁰.

Además la Comisión recomendó otras medidas con motivo de las facultades otorgadas por el Gobierno al Congreso, para liquidar institutos nacionales, fusionarlos o suprimir algunas de sus funciones (que fueron cedidas a los gobiernos locales). Las principales medidas se orientaron a estimular el control y la eficacia del presupuesto.

5.2.3 COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN –1989- GOBIERNO BARCO.

El gobierno del presidente Barco utilizando un método distinto al de sus antecesores, efectuó una reorganización administrativa importante, efectuando reformas independientemente para cada Ministerio, mientras antes se prefirió realizarlas en conjunto y derivadas de una sola ley global de facultades.

En el sector central las líneas sobresalientes estuvieron motivadas por la necesidad de coordinar sectorial e intersectorialmente esfuerzos entre los diferentes agentes del Estado, a fin de hacer más eficaces las soluciones a los problemas públicos, modernizar las estructuras administrativas, adaptarse al proceso de descentralización para coordinar acciones relacionadas con los sectores locales.

Mediante Decreto 1150 de 1989, el presidente Barco creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano, con el fin de asegurar una mayor presencia de éste en todo el territorio nacional, modernizar y democratizar la Administración Pública y aumentar su eficacia, promover el progreso con justicia social y el ejercicio de funciones públicas, introducir cambios para que ésta responda con mayor eficiencia a las necesidades del pueblo y en especial a los usuarios de los

¹⁶⁰ Departamento Nacional de Planeación, *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX* (I). Bogotá, enero 2002.

servicios públicos y estimular la participación de la comunidad en la toma de decisiones.

Las principales recomendaciones de la Comisión fueron: medidas tendientes a enfrentar al improductividad de los recursos públicos; democratización de la Administración; promover la eficiencia y la responsabilidad de las instituciones y los funcionarios públicos; desarrollar las capacidades de gerencia y administración en los Ministerios y Departamentos Administrativos; fortalecimiento institucional de la Presidencia de la República; fortalecimiento de la ética del servidor público, adelantando programas anticorrupción con base en una comisión de moralización administrativa y revalorizando la función pública e institucionalización del impulso al cambio en el sector público, creando instrumentos y organismos permanentes para impulsar la reforma administrativa, la democratización y la descentralización.

5.2.4 COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE 1995

El origen de la Comisión data de la necesidad que tuvo el Gobierno Nacional de presentar a consideración del congreso durante el segundo semestre de 1995, un proyecto de Ley por medio del cual buscaba introducir ajustes en la legislación tributaria para aumentar los ingresos ante la difícil situación fiscal.

Entonces, un grupo de congresistas propuso al Ejecutivo por intermedio del ministro de Hacienda, doctor Guillermo Perry, la conformación de una Comisión que se encargara de este vital tema y formulara recomendaciones orientadas a racionalizar o recortar las erogaciones del Gobierno Nacional, principal protagonista del desequilibrio financiero del sector¹⁶¹.

Por medio del Decreto No. 1359 del 14 de agosto de 1995 se creó la Comisión del Gasto y de las Finanzas Públicas, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, integrada por los siguientes miembros: Luis Fernando Alarcón Mantilla,

¹⁶¹ Rosas Vega, Gabriel, *Implicaciones del Informe de la Comisión de la Racionalización del Gasto Público sobre las Reformas del Estado y la Administración Pública*, Santafé de Bogotá, dic. 1996.

Rodrigo Llorente Martínez, Mauricio Cabrera Galvis, Gilberto Arango Londoño, Antonio José Urdinola Uribe, César Vallejo Mejía y Eduardo Lora Torres.

Por parte del Gobierno Nacional participaron como miembros de enlace y adicionalmente, el Viceministro de Hacienda y el Subdirector Nacional de Planeación, correspondiéndole la Secretaría Técnica al Ministerio de Hacienda.

La comisión se creó por el término de un año contado a partir de la vigencia del decreto de creación, por medio del decreto 1296 del 24 de julio de 1996, se prorrogó hasta el 13 de noviembre de 1996.

“El texto del informe de la comisión comprendió seis capítulos: El primero recogió la presentación del problema de las finanzas públicas, el diagnóstico y las principales recomendaciones, y sirvió de puerta de entrada al ancho y complejo mundo financiero del gobierno, el cual debe ser explorado de manera permanente y quizás más profunda en el inmediato porvenir, si no se quiere perder el rumbo de la economía.

El capítulo segundo atendió lo referente a los temas de eficiencia, sistema presupuestal, control del gasto y empleos y salarios. En él se puede comprobar el enorme vacío existente en cuanto a la cultura de la eficiencia, índices de gestión y desempeño organizacional.

Hay tan poco en este campo que con dificultad se puede hacer algún tipo de análisis. Algo parecido ocurre en el caso del empleo, terreno en el cual no existe política”.

Los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto, cubren las cuestiones relacionadas con la descentralización, destacando la educación y la salud; el sistema de pensiones con su ingrediente clave: El impacto sobre la deuda; los servicios de defensa y de justicia; y la infraestructura física, en tres componentes: Sector eléctrico, vías, ECOPETROL”¹⁶².

¹⁶² López Garavito, Luis Fernando, *Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano*. Un. Externado de Colombia. Bogotá, 1998.

5.2.5 MISIÓN DE REFORMA Y RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL DE 1997

En el año de 1997 con motivo de la expedición de la Ley 344 del 27 de diciembre de 1996, se llevó a efecto otra reforma estructural a la Administración Pública. Se hablaba entonces de sectores de la Administración Pública pero no existían sectores administrativos legalmente constituidos. Se creó la Misión de Reforma y Racionalización de la Administración Pública Nacional al interior del DAFP, cuyas funciones fueron: apoyar las funciones del director del Departamento Administrativo de la Función Pública como miembro del Comité para la reforma de la Administración Pública del nivel nacional; hacer los estudios técnicos, jurídicos y administrativos que requiera el Comité y constituirse en el soporte técnico, jurídico y metodológico de los órganos y de las entidades públicas y apoyarlas para el desarrollo de las decisiones que el Gobierno Nacional adoptara en virtud de las facultades extraordinarias del artículo 30 de la Ley 344 de 1996¹⁶³.

La Misión inició labores en el mes de Febrero de 1997 y centró sus esfuerzos en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría Jurídica de la Presidencia y el Departamento Nacional de Planeación, en analizar técnica y jurídicamente las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 con el propósito de definir su alcance, condiciones, restricciones, término y procedimiento a utilizar por el Gobierno Nacional para su adecuado y eficaz ejercicio.

En definitiva, en el Siglo XX hubo varias misiones para la Reforma del Estado, dentro de las cuales pueden citarse: la Misión Kemmerer de 1923 y la Misión Currie de la década del 50 para tecnificar y modernizar la Administración Pública, dirigida por Maurice Chailloix Dante. El trabajo se elaboró teniendo en cuenta la Presidencia de la República y la Administración Pública en General y sus recomendaciones tuvieron gran influencia para la estructura y desarrollo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Adicionalmente, hubo varias misiones del gasto público: en 1981 la

¹⁶³ Departamento Administrativo de la Función Pública, *Misión de Reforma y Racionalización de la Administración Pública Nacional*, Memorias Tomo I. Bogotá, 1997.

Misión Bird- Wiesner se encargó de diseñar mecanismos para controlar la evolución del gasto según las disponibilidades de recursos y se destacó por analizar la política fiscal y su problemática.

La Misión del Gasto Público de 1987, que creó el Comité para la Racionalización de la Gestión Pública con el propósito de estudiar y proponer alternativas para simplificar y acelerar los trámites y procedimientos que deben adelantar los colombianos y los organismos del Estado ante las diferentes secciones de la Administración Central y Descentralizada.

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y la Administración Pública de 1989, en el gobierno Barco, que creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado colombiano y efectuó una importante reorganización administrativa efectuando reformas independientes para ministerio, mientras antes se prefirió realizarlas en conjunto y derivadas de una sola ley global de facultades.

En el año de 1995, tuvo lugar la Comisión de Racionalización y del Gasto de la Finanzas Públicas. La Comisión de Reforma y Racionalización de la Administración Pública Nacional de 1997, con motivo de la expedición de la Ley 344 del 27 de Diciembre de 1996, centró sus esfuerzos en analizar técnica y jurídicamente las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 con el propósito de definir su alcance, condiciones, restricciones, término y procedimiento a utilizar por el Gobierno Nacional para su adecuado y eficaz ejercicio.

5.2.6 MISIONES PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN EL SIGLO XXI

En el año 2002, Alberto Lesina, en *Reformas Institucionales en Colombia*, al respecto hace las siguientes recomendaciones: descentralización, reformas al proceso presupuestal, rentas atadas y fiscos municipales y la modificación de la fórmula de transferencias.

En el año 2003, la *Misión del Ingreso Público: Informe del Consejo Directivo*, con los directores Richard Bird, James Poterba y Joel Stemrod, recomienda, reforma fiscal estructural, medidas de control de evasión, generalización del IVA, expansión de la base del impuesto de renta, marchitamiento de las extensiones de la renta de

sociedades, reforma pensional y reducción del impuesto de las transacciones financieras.

En el año 2004, la *Ayuda Memoria de la Descentralización Fiscal en Colombia*, del FMI, propone distribución de competencias, sistema tributario territorial, recomendaciones sobre transferencias intergubernamentales y control del endeudamiento.

De las misiones y comisiones antes citadas es importante destacar, que tuvieron un gran impacto en materia de dar recomendaciones sobre reformas tributarias, pero poca incidencia en las modificaciones que debían realizarse al gasto público y las transferencias. Sin embargo, ninguna de las misiones y comisiones mencionadas en los apartes anteriores, ha hecho carrera en nuestro país. Si bien es cierto que diferentes gobiernos han tenido la noble intención de planificar el Estado y su administración, no es menos cierto que ningún Gobierno ha respetado lo hecho por el que le precedió y que las planificaciones del Estado colombiano no han sido ni serias ni a largo plazo. Nuestro Estado sigue funcionando sin norte y sin políticas públicas de alta gerencia administrativa¹⁶⁴; sigue desencuadrado y dando tumbos en cada Administración.

¹⁶⁴ Esperamos que con la aplicación de Ley 909 de 2004, la cual contiene el Título VIII titulado, “*Los principios de la gerencia pública en la administración*”, haya un cambio positivo en la administración pública.

CAPÍTULO SEXTO

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA Y EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Modernizar el Estado es adaptarlo a las nuevas condiciones históricas, a los nuevos retos exigidos, para una más adecuada prestación de los servicios y un mejor cumplimiento de los fines, redefiniendo el estatuto de relaciones entre éste y la sociedad.

La Carta política de 1991 introdujo innovaciones importantes en las ramas y órganos del Estado, de tal forma, que los mecanismos de poder se equilibraron de manera más proporcionada en sus diferentes niveles de organización y se hizo necesario adecuar las instituciones públicas adecuando sus estructuras administrativas mediante procesos de modernización institucional que garanticen un Estado unitario, pluralista, democrático, participativo y descentralizado, con estructuras planas, flexibles y abiertas al entorno, dirigidas al ciudadano y capaces de adaptarse al cambio y construir un Estado para el siglo XXI, que dentro del contexto mundial esté a tono, con los avances recientes en las ciencias de la administración, de la economía y de la gerencia públicas.

Para lograr los anteriores cometidos, se dictó la Ley 489 de 1998, importante instrumento jurídico que organiza y adecua los entes constitutivos del aparato administrativo público colombiano y ofrece instrumentos para mejorar la gestión pública, tales como, el *Sistema de Desarrollo Administrativo*, los incentivos a la gestión pública, el sistema nacional de control interno, la escuela de alto gobierno, la democratización y el control social de la Administración Pública y el sistema general de información administrativa del sector público, y determina la estructura y organización de la Administración Pública, el ejercicio de funciones administrativas por particulares y el control administrativo, entre otros.

El Sistema de Desarrollo Administrativo contenido en el Capítulo IV, artículos 15 al 23, de la Ley 489 de 1998, es un sistema de planeación administrativa, cuyo propósito es mejorar continuamente la gestión, racionalizar la inversión y el gasto, promover la transparencia y cimentar un desempeño eficiente y eficaz por parte de

los servidores públicos y se ha implementado en los 19 sectores de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y está pendiente su implantación en forma análoga, en el Orden Territorial, en las entidades autónomas y en las sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional a lo dispuesto para el Nivel Nacional. A continuación se bosqueja tan importante instrumento que fomenta la planeación administrativa sectorial en la administración pública, teniendo como base la aplicación de las Políticas de Desarrollo Administrativo y el Plan Nacional de Formación y Capacitación.

6.1 EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA RAMA EJECUTIVA DEL ORDEN NACIONAL

El Sistema de Desarrollo Administrativo¹⁶⁵ de que trata la Ley 489 de 1998 es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros, de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional y fue reglamentado mediante el Decreto 3622 de 2005.

La operatividad del Sistema de Desarrollo Administrativo en los 19 sectores de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional se lleva a efecto a través de los planes sectoriales de desarrollo administrativo, el seguimiento trimestral y evaluación anual en cada entidad le corresponde a las Oficinas de Control Interno y la evaluación posterior anual sectorial al Departamento Administrativo de la Función Pública, quien debe remitir al Presidente de la República el informe anual de ejecución y resultados de los citados planes, garantizando la consulta por parte de las personas y organizaciones interesadas.

¹⁶⁵ El Desarrollo Administrativo es un proceso de mejoramiento permanente y planeado para la buena gestión y uso de los recursos y del talento humano en los organismos y entidades de la Administración Pública, cuyos propósitos son: a) La creación de relaciones de cooperación, aceptación y reconocimiento entre los servidores públicos, los particulares investidos para el ejercicio de funciones administrativas y la comunidad en general; b) El cumplimiento de los fines sociales del Estado y de las responsabilidades y compromisos del servicio público; c) El mejoramiento de los niveles de gobernabilidad de la Administración Pública; y, d) El mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios a cargo del Estado (art. 3 Decreto 3622 de 2005).

Por ende, la Oficina de Sistemas de Información del Departamento Administrativo de la Función Pública, condensará y administrará por medio de su Centro de Computo y del Sistema Informático del mismo, los datos referentes al diseño, implementación y evaluación de los Sistemas de Información Administrativa del Sector Público, en coordinación con sus homólogos en cada Sector Administrativo y levantará una memoria institucional que analizará el desempeño de cada Sector de acuerdo al Plan de Desarrollo Sectorial, el cual servirá de base a los indicadores de Administración Pública, previa introducción de los ajustes necesarios a la estructura institucional, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales de Desarrollo.

6.1.1 FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 del Capítulo IV de la Ley 489 de 1998, el Sistema de Desarrollo Administrativo está fundamentado en:

- Las Políticas de Desarrollo Administrativo formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y adoptadas por el Gobierno Nacional; y
- El Plan Nacional de Formación y Capacitación formulado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

6.1.1.2 POLÍTICAS DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN EL ORDEN NACIONAL

El Gobierno Nacional a través del Decreto 3622 de 2005, aglutinó las políticas de desarrollo administrativo contempladas en el artículo 17 de la Ley 489 de 1998, en cinco (5) grandes POLÍTICAS que contienen los elementos indispensables en el

proceso de mejoramiento institucional de los sectores de la Administración Pública y son las siguientes:¹⁶⁶

1. Política de Desarrollo del Talento Humano Estatal
2. Política de Gestión de la Calidad
3. Política de Democratización de la Administración Pública
4. Política de Moralización y Transparencia en la Administración Pública
5. Política de Rediseños Organizacionales.

Las anteriores políticas apuntan a un objetivo para toda la Administración Pública: *Una Administración Pública moderna, democrática y transparente como instrumento para optimizar la gestión y resultados de las políticas públicas.*

El Departamento Administrativo de la Función Pública, dentro de la metodología establecida para los PLANES DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO determinó, que los sectores de la Administración Pública del Orden Nacional, debían efectuar su planeación sectorial en torno a las cinco políticas contempladas en el Decreto 3622 de 2005 antes citadas, por lo cual, los siguientes sectores de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional las han adoptado:

1. Sector Administrativo del Interior y de Justicia
2. Sector Administrativo de Relaciones Exteriores
3. Sector Administrativo de Hacienda y Crédito Público
4. Sector Administrativo de Defensa Nacional
5. Sector Administrativo de Agricultura y Desarrollo Rural
6. Sector Administrativo de Protección Social
7. Sector Administrativo de Minas y Energía
8. Sector Administrativo de Comercio, Industria y Turismo
9. Sector Administrativo de Educación Nacional
10. Sector Administrativo de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

¹⁶⁶Hasta diciembre del año 2001, el DAFP tenía establecidas ocho (8) Líneas Estratégicas de Política o Acción para todos los sectores: 1) Viabilización y fortalecimiento de los procesos de descentralización y coordinación administrativos; 2) Lucha contra la corrupción y moralización de la Administración Pública; 3) La participación ciudadana en el ejercicio y control de lo público; 4) Simplificación y supresión de trámites y racionalización de métodos y procedimientos de trabajo; 5) Propender por un servidor público íntegro, competente y comprometido; 6) Reorganización sectorial y de las entidades y organismos de la Administración Pública; 7) Implementación de Sistemas de información gerencial; y 8) Fortalecimiento del Sistema de Control Interno.

11. Sector Administrativo de Comunicaciones
12. Sector Administrativo de Transporte
13. Sector Administrativo de Cultura
14. Sector Administrativo Presidencia de la República
15. Sector Administrativo Función Pública
16. Sector Administrativo de Planeación Nacional
17. Sector Administrativo de Seguridad
18. Sector Administrativo de Estadística
19. Sector Administrativo de Economía Solidaria

Cada Sector Administrativo está integrado por un Ministerio o un Departamento Administrativo con sus entidades adscritas y vinculadas.

Las entidades autónomas y las sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional¹⁶⁷, deberán integrar sus Sectores Administrativos.

Igualmente deberán hacerlo las entidades territoriales, teniendo en cuenta su grado de complejidad administrativa.

A continuación se esboza cada una de las Políticas de Desarrollo Administrativo contemplando la normatividad relevante de cada una de ellas, con miras a que los aspectos esenciales de las mismas queden plasmados en los respectivos planes anuales sectoriales y se contribuya a una adecuada planeación. El contenido de cada una de ellas, no necesariamente debe estar inmersa en cada plan sectorial sino adaptada a la misión, visión y objetivos sectoriales y de entidad, y según la especificidad en la mayoría de los casos, por lo cual no toda está compendiada en este estudio.

Sin embargo, la Política del Talento Humano Estatal puede ser adoptada en su totalidad por todos los sectores administrativos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, tanto del orden nacional como territorial, teniendo en cuenta el campo de aplicación de la Ley 909 de 2004 y su Decreto Reglamentario No. 1227 de 2005.

¹⁶⁷ Ver artículo 40 de la Ley 489 de 1998, sobre entidades y organismos sujetos a régimen especial.

6.1.1.2.1 POLÍTICA DE DESARROLLO DEL TALENTO HUMANO ESTATAL

La Política de Desarrollo del Talento Humano Estatal, se encuentra contenida en el segundo Fundamento del Sistema de Desarrollo Administrativo o sea el Plan Nacional de Formación y Capacitación, y está orientada a desarrollar las habilidades, destrezas y competencias de los servidores públicos y definir los parámetros para que su ingreso y permanencia se fundamenten en el cumplimiento de los principios de la función administrativa, el mérito y la dignidad de las personas¹⁶⁸.

La Ley 489 de 1998, en el literal b) del artículo 16 de la Ley 489 de 1998, plasmó como uno de los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo, el Plan Nacional de Formación y Capacitación, que fue adoptado por el Gobierno Nacional mediante Decretos Nos. 682¹⁶⁹ del 16 de Abril de 2001 y 2740 del mismo año; hoy derogado por el Decreto 3622 de 2005. Rige para el orden nacional y territorial¹⁷⁰, y contiene también debidamente integradas las pautas dadas al respecto por el Decreto 1567 de 1998.

En el citado Plan se establecen estrategias y énfasis que buscan subsanar las deficiencias existentes al respecto en los servidores de cada una de las entidades de la Administración Pública, y desarrollar y aprovechar las competencias de los servidores públicos en función del mejoramiento de las áreas críticas de las entidades, de sus debilidades y potencialidades, de tal manera que se contribuya efectivamente a modernizar su capacidad de gestión y la de los sectores de la Administración Pública en general. El Plan Nacional de Formación y Capacitación se integra con la Política de Desarrollo del Talento Humano Estatal y deberá ser debidamente articulado para el efectivo desarrollo de los Planes Sectoriales de Desarrollo Administrativo.

¹⁶⁸ Contendida en el art. 7 del Decreto 3622 de 2005. En la misma Política quedó incluida la antigua Línea Estratégica: “Propender por un servidor público, íntegro, competente y comprometido consigo mismo, con la sociedad y con el Estado”, además de la segunda base o Fundamento del Sistema de Desarrollo Administrativo, atinente al Plan Nacional de Formación y Capacitación.

¹⁶⁹ Diario Oficial 44395 del 21 de abril de 2001.

¹⁷⁰ Ver artículo 123 de la C. P.

El Plan Nacional de Formación y Capacitación para las entidades y organismos de la Administración Pública de los órdenes nacional y territorial, está dividido en 4 capítulos:

Capítulo 1. Formación y Capacitación para el Estado que queremos.

Capítulo 2. Lineamientos de Política y Estrategias.

Capítulo 3. Programas de Formación y Capacitación.

Capítulo 4. Implementación del Plan Nacional de Formación y Capacitación

El citado Plan para efectos de su implementación tiene responsabilidades compartidas entre varios organismos públicos, dentro de los cuales pueden citarse:

1) El Departamento Administrativo de la Función Pública, que formula el Plan Nacional de Formación y Capacitación en coordinación con la ESAP.

2) La Escuela Superior de Administración Pública, que tiene la Escuela de Alto Gobierno, encargada de impartir inducción a la alta gerencia de la Administración Pública¹⁷¹.

3) La Red Interinstitucional de Apoyo a la Formación y a la Capacitación para el Sector Público¹⁷².

4) Escuelas de Formación y Capacitación.

5) Entidades Públicas y Sectores de Desarrollo Administrativo

6) Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, velarán porque los programas de formación y capacitación de las entidades del sector respondan tanto a los objetivos sectoriales como a las orientaciones de del Plan Nacional de Formación y Capacitación y armonicen con los planes de desarrollo administrativo¹⁷³. Cada entidad puede llevar a cabo la capacitación de sus servidores públicos asumiendo el costo con sus propios recursos, y si carece de ellos, acudiendo a los entes anteriormente señalados.

¹⁷¹Todos los sectores de la Administración Pública, acuden a la ESAP, en busca de capacitación, principalmente para sus altos directivos a través de la Escuela de Alto Gobierno.

¹⁷²Es una alianza estratégica interinstitucional entre entidades y escuelas de formación y capacitación.

¹⁷³ Plan Nacional de Formación y Capacitación, Capítulo 3.

Existen unos mecanismos para el desarrollo del Plan los cuales comprenden la coordinación entre las entidades y organismos estatales a cargo del DAFP; la cooperación del DAFP y la ESAP en la identificación de organismos y entidades tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales que puedan ayudar con programas, recursos o financiación para llevar a efecto los programas de formación y capacitación que sean formulados como desarrollo del Plan Nacional de Formación y Capacitación.

La asesoría sobre la capacitación le corresponde al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Escuela Superior de Administración Pública; el seguimiento y control a los dos primeros, a los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo y a las Oficinas de Control Interno de las entidades¹⁷⁴.

Adicionalmente, la Directiva Presidencial 10 de 2002¹⁷⁵, dentro de las acciones a corto plazo, contempla, el *Manejo Gerencial de los Recursos Humanos*, instrumento que actúa para el logro de la “Transparencia e integridad en la gestión”, dentro de “Una nueva Cultura de la Público”.

En consecuencia:

1) El nombramiento, selección y promoción de funcionarios debe tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y la capacitación idóneos para el cargo para el cual se es candidato. Esta regla es de aplicación inmediata en todas las entidades del Estado, y en especial, en cuanto al nombramiento de los directores de las entidades desconcentradas del orden nacional y al proceso de selección de los funcionarios encargados del Control Interno en cada entidad.

2) Por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, el nombramiento de funcionarios públicos puede responder a transacciones, presiones o favores de tipo político o económico.

3) Como quiera que un objetivo primordial de la actual administración es el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado colombiano, la regla general de éste deberá ser la meritocracia, la capacitación y el entrenamiento permanentes de

¹⁷⁴Datos tomados del Plan Nacional de Formación y Capacitación, de los decretos 1567 de 1998, 682 de 2001 y 3622 de 2005 y de la Ley 489 de 1998.

¹⁷⁵Publicada en el Diario Oficial No. 44907 del 21 de agosto de 2002, atinente al Programa de Renovación de la Administración Pública hacia un Estado Comunitario.

sus servidores de nómina. En consecuencia se eliminarán las nóminas paralelas en la administración. Sólo por excepción, para fines específicos y con una particular exigencia en cuanto a sus resultados, se recurrirá a contratos externos para prestar servicios de apoyo a la Administración Pública.

4) Para garantizar el logro de este propósito de corto plazo, se requerirá la aplicación de algunos instrumentos a más largo plazo. Así, se establecerá un modelo integral de evaluación a la gestión pública para que los superiores e inferiores jerárquicos se evalúen mutuamente y se apoyará la permanencia de aquellos que demuestren un desempeño sobresaliente.

Actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación. El Plan Nacional de Formación y Capacitación fue actualizado por el DAFP y la ESAP teniendo en cuenta, que con motivo de la expedición de la Ley 790 de 2002 atinente al Programa de Renovación de la Administración Pública en que está empeñado el Gobierno Nacional para hacer viable el Estado Comunitario, debía armonizarse con estas orientaciones y ajustar sus lineamientos en consonancia con tales propósitos gubernamentales, trabajando en función de tres directrices prioritarias: un Estado gerencial, un Estado participativo y un Estado más descentralizado.

Por lo anterior, el Plan fue actualizado y adoptado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la Resolución No. 415 del 21 de julio de 2003 y consta de los siguientes contenidos esenciales: el marco conceptual y normativo, las líneas de política y estrategias, instrucciones para la formulación de programas generales y planes institucionales de capacitación para las entidades y el soporte institucional y mecanismos para la implementación¹⁷⁶.

La capacitación para una gestión pública gerencial, participativa y descentralizada debe tener en cuenta que las reformas transversales para la Renovación de la Administración demandan el fortalecimiento de las capacidades y competencias en los servidores que hagan viable el estado gerencial, el Estado participativo y el Estado descentralizado.

Un Estado gerencial, que se apoye en políticas públicas coherentes y efectivas para el manejo de los recursos públicos, la puesta en práctica de enfoques gerenciales y

¹⁷⁶Actualización del Plan Nacional de Formación Capacitación. DAFP, 2003.

administrativos que faciliten el cabal cumplimiento de obligantes y desafiantes tareas y la permanente rendición de cuentas.

Un Estado participativo, que tenga como eje de su accionar al ciudadano, considerándolo no sólo como receptor de los productos y usuario de los servicios del Estado, sino también como parte activa en la construcción social, a través de los procesos integrales de ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones públicas.

Un Estado descentralizado, en el que el municipio se convierta en el eje de la acción social y se privilegie la gestión en la localidad contando con la participación activa de los ciudadanos y garantizando el ejercicio permanente de la rendición de cuentas.

Para efectos de la implementación del Plan Nacional de Formación y Capacitación, hay que tener en cuenta que.

- EL DAFP y la ESAP son los responsables de diseñar y aplicar los mecanismos de difusión del Plan Nacional de Formación y Capacitación¹⁷⁷.
- Semestralmente el DAFP y la ESAP a través de los responsables de las áreas de Recursos Humanos de las entidades, efectuarán el seguimiento y evaluación a la implementación de los Planes Institucionales.
- Los responsables de las áreas de recursos humanos serán los encargados de administrar la implementación de los planes institucionales de formación y capacitación en las entidades.
- Las entidades deberán proporcionar a cada funcionario mínimo cuarenta (4) horas anuales de capacitación sustentadas en los diagnósticos y planes de capacitación.
- La ESAP diseñará una propuesta metodológica y académica que aborde integralmente las áreas temáticas para que sirvan de apoyo en la formulación de planes institucionales.
- La ESAP establecerá *alianzas estratégicas*, que permitan la integración de los distintos programas de capacitación y y al optimización de los recursos disponibles.

¹⁷⁷ Con motivo de la expedición y entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004 y su decreto reglamentario 1227 de 2005, el DAFP y la ESAP, deben actualizar el Plan Nacional de Formación y Capacitación.

- La ESAP mantendrá actualizada una base de datos con personas naturales y jurídicas de calidad académica para capacitar en las áreas temáticas definidas en el Plan Nacional de Formación y Capacitación, el cual podrá ser consultado por las entidades.
- La ESAP formará multiplicadores en los diferentes sectores de la administración y regiones.
- El Programa de la Escuela de Alto gobierno concentrará su actividad en el fortalecimiento de capacidades de la alta gerencia pública, Ministros, Directores, Gerentes, Gobernadores, Alcaldes, miembros de corporaciones de elección popular, equipos directivos, asesores y ejecutivos de las áreas jurídicas, administrativa, presupuestal y de tesorería en los niveles nacional y territorial.
- El DAFP con la ESAP en alianza con otras entidades continuará impulsando el Plan Nacional de Formación y Capacitación.
- Se diseñarán programas especiales dirigidos a líderes sociales y comunidad en general, en coordinación con el Consejo Nacional de Planeación y la Vicepresidencia de la República para el efecto¹⁷⁸.

6.1.1.2.2 POLÍTICA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

Como un instrumento gerencial que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad, tomando como base los planes estratégicos y de desarrollo de las entidades, con el fin de ofrecer productos y servicios que satisfagan las necesidades y requisitos de la ciudadanía.

Los principios del sistema de gestión de la calidad se enmarcan, integran, complementan y desarrollan dentro de los principios constitucionales de la función pública.

Dentro de los principios de gestión de la calidad, que pueden ser utilizados con el fin de conducir a la entidad hacia una mejora en su desempeño pueden citarse: Enfoque hacia el cliente; liderazgo; participación activa de los servidores públicos

¹⁷⁸ Tomado de Actualización del Plan Nacional de Formación Capacitación. DAFP, 2003.

y/o particulares que ejercen funciones públicas; enfoque basado en los procesos; enfoque del sistema para la gestión; mejora continua; enfoque basado en hechos para la toma de decisiones; relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores de bienes o servicios; coordinación, cooperación y articulación y transparencia¹⁷⁹.

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 4110 de 2004, adoptó la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, NTCGP 1000:2004, la cual especifica los requisitos para un Sistema de Gestión de la Calidad aplicable a entidades obligadas por la Ley 872 de 2003 y se constituye en una herramienta de gestión que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de dichas entidades; ésta Norma deberá ser implementada en un plazo máximo de 4 años, contados a partir del 9 de diciembre de 2004.

El Departamento Administrativo de la Función Pública emitió la Circular N° 06 de 2005, en la cual se precisan las directrices que las entidades obligadas, deben tener en cuenta para implementar el Sistema de Gestión de la Calidad.

6.1.1.2.3 POLÍTICA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Apunta a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país. Se orienta a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad.

En la Constitución Política de 1991 están plasmados los principios y orientaciones metodológicas que conforman los grandes fundamentos del ordenamiento jurídico, reordenan el Estado Colombiano y establecen las bases para la modernización de la Administración Pública con base en la eficiencia, la eficacia y la participación. El artículo 1 Superior, define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, *democrática, participativa* y pluralista y

¹⁷⁹ Norma Técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2004.

en el artículo 2, establece dentro de los fines esenciales del Estado el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

En la Constitución Política se encuentran plasmados instrumentos de participación democrática para el ciudadano, que le conceden la facultad y la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social en defensa de los intereses colectivos.

El artículo 103 establece, que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan y el artículo 270 señala, que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar que la gestión pública se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

El Congreso de la República, mediante la Ley Estatutaria, No. 134 de 1994¹⁸⁰, reguló lo concerniente a las instituciones y a los mecanismos de participación ciudadana y creó la figura de las veedurías ciudadanas¹⁸¹, que son formas democráticas de representación que permiten a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la

¹⁸⁰ Diario oficial No. 41.373 del 31 de mayo de 1994, modificada junto con la Ley 131 de 1994, por la Ley 741 de 2002, (Diario Oficial No. 44.823, de 4 de junio de 2002), por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.

¹⁸¹ Las Veedurías Ciudadanas fueron reglamentadas por la Ley 850 de 2003, publicada en el Diario Oficial No. 45376 del 19 de noviembre de 2003. “Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política y el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley (...), (art. 1 Ley 850 de 2003).

ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

La Ley 134 de 1994, estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo, regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles señalando que la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta Ley.

La 489 de 1998, en su Capítulo VIII señala que, todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión, acorde con los principios de democracia participativa y democracia de la gestión pública, para lo cual podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

- Convocar audiencias públicas.
- Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
- Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
- Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
- Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
- Aplicar mecanismos que brinden transparencia en el ejercicio de la función pública. (art. 32).

En la Directiva Presidencial No. 10 de 2002¹⁸², el Presidente de la República impartió directrices para toda la Administración Pública, a través del ‘Programa de

¹⁸² Publicada en el Diario Oficial 14907 del 21 de agosto de 2002.

Renovación de la Administración Pública: hacia un Estado Comunitario', señala que un Estado Comunitario requiere la reforma de la Administración Pública que es un compromiso prioritario del gobierno en su conjunto y convoca a todos los servidores del Estado a la más activa participación y disponibilidad para lograr los objetivos propuestos.

El ciudadano no sólo es receptor de los productos y usuario de los servicios del Estado, sino que además es parte activa en la construcción social a través de los procesos integrales de ejecución seguimiento y evaluación de las funciones públicas.

Con el fin de fortalecer los mecanismos de atención al ciudadano y de promover las veedurías comunitarias, se comenzarán a implementar los siguientes instrumentos: a) Mejoramiento de la calidad: se fortalecerán los sistemas de divulgación y premio de las mejoras prácticas de servicio ciudadano y se capacitará a los funcionarios en esta materia. b) Mejoramiento de la atención al ciudadano: se deberán adoptar las medidas que permitan reducir en duración y número los trámites relacionados con los procesos de interacción de la ciudadanía y el Gobierno nacional y c) Veedurías Comunitarias: se promoverá y facilitará la integración y participación de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración.

En la Directiva Presidencial No. 12 de octubre 1 de 2002¹⁸³, se señala que todo contrato estatal debe contar con la participación de Veedurías Ciudadanas que permitan verificar la transparencia en el proceso de contratación y la libre participación de oferentes en la búsqueda de la eficiencia y eficacia”.

Por otra parte el Decreto 2170 de 2002¹⁸⁴, sobre la participación ciudadana en la contratación estatal establece, que las veedurías ciudadanas establecidas de conformidad con la Ley, podrán desarrollar su actividad durante la etapa precontractual, contractual y postcontractual de los procesos de contratación, haciendo recomendaciones escritas y oportunas entre las entidades que administran y ejecutan el contrato y ante los organismos de control del Estado, para buscar la eficiencia institucional y la probidad en la actuación de los funcionarios públicos. Así mismo, podrán intervenir en todas las audiencias que se realicen durante el proceso.

¹⁸³ Diario Oficial No. 44952 del 3 de octubre de 2002.

¹⁸⁴ Publicado en el Diario Oficial No. 44952 del 3 de octubre de 2002.

Y en desarrollo del inciso 3° del art. 66 de la 80 de 1993¹⁸⁵, las entidades estatales deberán convocar veedurías ciudadanas para realizar control social a cualquier proceso de contratación, caso en el cual les suministrarán toda la información y documentación pertinente que no esté publicada en la página web de la entidad. El costo de las copias y la atención de las peticiones presentadas seguirá las reglas previstas en el C.C.A”.

1.1.4. POLÍTICA DE MORALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se orienta a la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio que garanticen el interés general en la administración de lo público y se promueva la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos; así mismo, se orienta a la prevención de conductas corruptas y a la identificación de áreas susceptibles de corrupción.¹⁸⁶

Dictada la Carta Política de 1991, con base en el artículo 209 de la misma, los estamentos estatales iniciaron un programa de lucha contra la corrupción administrativa, mediante el establecimiento de un conjunto de medidas integrales y sistemáticas, que combinan un régimen de publicidad y control para el reclutamiento de los servidores públicos y los contratistas de prestación de servicios, a efectos de que no estén inmersos en inhabilidades¹⁸⁷, incompatibilidades, conflicto de intereses e impedimentos, el examen de su idoneidad y situación patrimonial, con la implantación de un mayor control social basado en variados instrumentos que obligan a las entidades a planear su trabajo y a hacer públicos al final de cada año no sólo los logros alcanzados con los planes anuales, sino su plan de objetivos para el siguiente.

¹⁸⁵ Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, publicada en el Diario Oficial No. 41.094, del 28 de octubre de 1993.

¹⁸⁶ Esta Política de Desarrollo Administrativo, puede incluir las antiguas Líneas Estratégicas de Política: Lucha contra la Corrupción y Moralización de la Administración Pública y Simplificación y Supresión de Trámites y racionalización de Métodos y Procedimientos de Trabajo.

¹⁸⁷ Pineda de Martínez, Rosa, *Régimen de Inhabilidades de los servidores públicos*, Manual Práctico, 1 edición, Librería ediciones del Profesional, Bogotá, 2004.

En esta Política contamos con valiosos instrumentos como las leyes 42 de 1993¹⁸⁸ y 80¹⁸⁹ mediante las cuales se dictaron normas sobre la organización del Control Fiscal y Financiero y los organismos que lo ejercen, y el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, respectivamente; la Ley 190 de 1995 o Estatuto Anticorrupción, por la cual el Congreso dictó disposiciones tendientes a preservar la moralidad de la Administración Pública y a erradicar la corrupción administrativa, regulando en la misma una serie de actuaciones de la Administración Pública.

La Ley en comento contiene disposiciones referentes a: Régimen de los Servidores Públicos en cuanto a su reclutamiento, incentivos y declaración de bienes y rentas; Régimen Penal; Régimen Financiero; Sistemas de Control; aspectos institucionales y pedagógicos; Comisión Nacional para la Moralización y Comisión Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción; disposiciones sobre revisores fiscales y disposiciones varias. La citada Ley se complementó con el Decreto 1049 de 2001¹⁹⁰, por medio de la cual se actualizan los Formatos de Hoja de Vida para personas naturales y jurídicas y el Formato Único de Declaración de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada.

A través del artículo 83 de la ley 190 de 1995¹⁹¹, el Congreso revistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República, con base en las cuales dictó el Decreto 2150 del 5 de Diciembre de 1995¹⁹², por el cual se simplifican, suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, con el objeto de desarrollar la buena fe, combatir la corrupción y permitir el ejercicio de las libertades ciudadanas.

Dentro del proceso de modernización y como un complemento de la lucha contra la corrupción en la Administración Pública, el Legislativo dictó la ley 200 de 1995¹⁹³ o Código Disciplinario Único, hoy Ley 734 de 2002¹⁹⁴, para disciplinar a sus funcionarios, servidores y ex servidores públicos, a los particulares que desempeñen funciones públicas, a los notarios y los funcionarios de la Rama Judicial entre otros,

¹⁸⁸ Ley 42 de 1993, publicada en el Diario Oficial No. 40732.

¹⁸⁹ Ley 80 de 1993, antes anotada.

¹⁹⁰ Diario Oficial 44442 del 1 de junio de 2001.

¹⁹¹ Publicada en Diario Oficial No. 41878 del 6 de junio de 1995.

¹⁹² Al respecto se dictó la Ley 962 de 2005, que modificó el Decreto 2150 de 1995.

¹⁹³ Diario oficial No. 41.946, de 31 de julio de 1995.

¹⁹⁴ Publicada en diario oficial No. 44708 del 13 de febrero de 2002.

los cuales deberán ejercer sus derechos y funciones sin extralimitarse, cumplir sus deberes, respetar las prohibiciones y someterse al régimen de inhabilidades e incompatibilidades y a la no incursión en conflicto de intereses establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

La Ley 734 de 2002 fortalece los derechos fundamentales y amplía los principios rectores de la Ley disciplinaria, dota a las entidades estatales de herramientas para mantener la disciplina al interior de cada institución estatal y para frenar la corrupción que carcome cada día más las bases del Estado Social de Derecho; a la vez que garantiza la autonomía de las Ramas del Poder Público, el respeto mutuo, el inherente a la dignidad de la persona humana y los derechos humanos, incorporando a la Ley vigente los instrumentos Internacionales que sobre esa materia, han sido ratificados por Colombia.

Con las modificaciones introducidas por el Legislador al Código Disciplinario Único, debe convertirse en la piedra angular para que administradores y administrados incorporen la ética pública a sus actuaciones, con el fin de que trascienda todas las esferas de lo estatal y propugne porque el alto ejercicio de la función pública conserve la transparencia, moralidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y buena fe que le son connaturales y confluya en la búsqueda de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, preconizados en la Carta Política de 1991¹⁹⁵.

Concientes de la necesidad de modernizar la Administración Pública colombiana y de ponerla a tono con los cambios ocurridos dentro del contexto mundial, de contribuir al éxito de los planes de desarrollo y a la creación de la cultura del mérito entre los empleados públicos y como una base para erradicar la corrupción administrativa, fue necesario que el Legislativo dictara la Ley de Carrera Administrativa, No. 443 de 1998¹⁹⁶, que mediante Decreto No. 1567¹⁹⁷ del mismo año, creó el Sistema Nacional de Capacitación y de Estímulos para los Empleados

¹⁹⁵ Pineda de Martínez, Rosa, *Derecho Disciplinario, Manual Práctico*, 2ª. ed., Librería del Profesional, Bogotá, 2004.

¹⁹⁶ Publicada en Diario oficial No. 43320 del 12 de junio de 1998. Actualmente rige la Ley 909 de 2004.

¹⁹⁷ Publicado en Diario Oficial No. 43335 de 8 de julio de 1998.

del Estado, y según Decreto 1571 de 1998¹⁹⁸, reglamentó el Sistema Único de Información de Personal. Actualmente rige la Ley 909 de 2004, sobre carrera administrativa, empleo público y gerencia pública¹⁹⁹.

Además, en aras de actualizar y adecuar la estructura institucional del Estado en los distintos niveles de gobierno de la Rama Ejecutiva, a las nuevas disposiciones constitucionales y al proceso de cambio, el Ejecutivo sometió a consideración del Congreso un proyecto que se convirtió en la Ley 489 de 1998, denominada Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, que en su artículo 3°, contiene los principios de la función administrativa señalados en el artículo 209 Superior, a los cuales adicionó los de buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia y dentro de los mismos se encuentra la moralidad administrativa. En su Capítulo IV contempla el Sistema de Desarrollo Administrativo, el cual busca, fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de las entidades y organismos de la Administración Pública, mediante la formulación, implementación y puesta en marcha de los Planes Sectoriales de Desarrollo Administrativo.

Por otra parte, actualiza y adecua las normas de organización y funcionamiento de la Administración Pública a las nuevas disposiciones constitucionales, responde a las tendencias internacionales de globalización e internacionalización, establece prácticas administrativas modernas introduciendo ideas, esquemas, vocabularios y dinámicas específicas que rompen el modelo de 1968 y presentan una moderna noción de *Gerencia Pública*, que dentro de la Administración Pública opera como un sistema abierto, donde junto a los métodos de gestión pública se aplican los métodos de gestión privada y en la cual, están inmersos diversos contenidos tendientes a erradicar la corrupción administrativa.

En el Capítulo sexto del citado Estatuto se refuerza el Control Interno establecido por la Carta Política de 1991 y la Ley 87 de 1993²⁰⁰ con el Sistema Nacional de Control Interno, el cual fue desarrollado mediante los Decretos 2145 de 1999²⁰¹ y

¹⁹⁸ Diario Oficial N° 43329 de 12 de Junio de 1998.

¹⁹⁹ Pineda de Martínez, Rosa, *Temas de Administración Pública, 500 preguntas y respuestas*, Manual Práctico, 1ª edición, ACI Marpine Ltda., Bogotá, 2005.

²⁰⁰ Diario Oficial No. 41120, de 29 de noviembre de 1993.

²⁰¹ Diario Oficial, No. 43773. 8, noviembre de 1999.

2539 de 2000²⁰²; las Circulares 01, 02 y 14 de 2000 del Consejo Asesor de Gobierno Nacional en materia de Control Interno y la Directiva Presidencial 04 de 2000²⁰³. Se fortalece también el Control de la Comunidad o Control Social de la Administración Pública, mediante la Democratización y el Control Social de la Administración Pública, que consagra las Audiencias Públicas y las Veedurías Ciudadanas. Además se establece el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, el cual da cuenta del desempeño institucional y facilita la evaluación de la gestión pública de las entidades estatales y el control social que debe ser ejercido sobre las mismas.

El proceso de cambio en Colombia ha estado acompañado de múltiples actividades para asegurar una verdadera efectividad en los resultados, con mecanismos efectivos y ágiles de moralización y control social. Fue así como se expidió por parte del señor Presidente de la República la Directiva Presidencial No 09 del 24 de diciembre de 1999, que contiene Lineamientos para la Implementación de la Lucha contra la Corrupción.

La Directiva Presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002, dentro del ‘Programa de Renovación de la Administración Pública hacia un Estado Comunitario’, establece acciones a corto y mediano para la reforma de la Administración Pública.

La Directiva No. 12 de 2002²⁰⁴, fija los lineamientos, criterios, medidas y acciones a corto y mediano plazo que deberán cumplir las entidades públicas en materia de lucha contra la corrupción en la contratación estatal, con el fin de garantizar la transparencia en la selección de contratistas, generar instancias de participación de la comunidad en las veedurías ciudadanas, señalar el alcance de los principios y deberes previstos en la Ley 80 de 1993, especialmente de selección objetiva; y en general, a promover el uso de tecnologías de la información para optimizar la gestión de estos procesos, reducir sus costos de transacción y eliminar la realización de prácticas corruptas.

²⁰² Diario oficial No. 44250 del 6 de diciembre de 2000.

²⁰³ Los citados documentos se pueden consultar en las página WEB: www.dafp.gov.co.

²⁰⁴ Su contenido se puede consultar en www.presidencia.gov.co

El Decreto 2170 del 30 de septiembre de 2002²⁰⁵, contiene medidas para combatir la corrupción y con él se reglamenta la Ley 80 de 1993, se modifica el decreto 855 de 1994 y se dictan otras disposiciones en aplicación de la Ley 527 de 1999²⁰⁶.

En cuanto se refiere al fortalecimiento del Sistema de Control Interno, en desarrollo de los artículos 209 y 269 de la Carta, el Legislativo dictó la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del Estado y posteriormente, mediante la Ley 489 de 1998, se creó el Sistema Nacional de Control Interno, reglamentado por los Decretos 2145 de 1999²⁰⁷ y 2539 de 2000.

Actualmente rige el MECI 1000:2005, establecido mediante Decreto 1599 de 2005, que condensa dicha normatividad. Forman parte del propósito del Estado para lograr la transparencia de la gestión pública y para combatir la corrupción y debe ser observado por todos los servidores públicos y las entidades y organismos de la Administración Pública, los cuales deben emprender acciones tendientes a su divulgación y cumplimiento.

6.1.1.2.5 POLÍTICA DE REDISEÑOS ORGANIZACIONALES.

Dirigida a diseñar organizaciones modernas, flexibles y abiertas al entorno, orientadas hacia la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y racionalización de las plantas de personal con miras a desarrollar sus objetivos y funciones dentro de un marco de austeridad y eficiencia, que promueva la cultura del trabajo en equipo, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado Comunitario.

Comprende la reorganización sectorial y de las entidades y organismos de la administración pública, que busca la integración de organizaciones, flexibles, planas y abiertas al entorno.

²⁰⁵ Publicado en Diario Oficial No. 44952. 3, octubre, 2002.

²⁰⁶ Diario Oficial No. 43.673, de 21 de agosto de 1999.

²⁰⁷ El Decreto 2145 de 1999, fue modificado parcialmente por el decreto 2539 de 2000.

Dentro del contexto internacional se presentan procesos de globalización e internacionalización en todos los órdenes, y el Estado colombiano consecuente con lo anterior, ha iniciado un proceso de redefinición de su rol, basado en la Carta Política de 1991 y en la Ley 489 de 1998, con el fin de reorganizar el Estado para que opere en forma funcional y viable, adecuar nuestras instituciones políticas y de gobierno y consolidar la democracia participativa, buscar el desarrollo, y recuperar la credibilidad perdida en las instituciones.

Para tales efectos la Ley 489 de 1998, en su capítulo IV, consagró el Sistema de Desarrollo Administrativo, que con fundamento en las Políticas de Desarrollo Administrativo adoptadas por el Gobierno nacional y articuladas con las entidades y organismos de la Administración Pública y el Plan Nacional de Formación y Capacitación formulado por el Departamento administrativo de la Función Pública, en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, organiza la Administración Pública en forma sectorial, y el capítulo X, sobre la estructura y organización de la Administración Pública.

La Rama Ejecutiva del Poder Público, en el Orden Nacional, según lo dispuesto por el artículo 38 del Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, Ley 489 de 1998, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. En el Sector Central:

- a. La Presidencia de la República;
- b. La vicepresidencia de la República (Inexequible según Sent. C-727/99, corregida como Exequible mediante Auto 076 de 2000 de la Corte Constitucional);
- c. Los Consejos Superiores de la Administración y los Organismos consultivos y Coordinadores. (Ver parágrafo 2 art.38).
- d. Los Ministerios y Departamentos Administrativos;
- e. Las Superintendencias y Unidades Administrativas sin Personería Jurídica.

2. En el Sector Descentralizado por Servicios:

- a. Los Establecimientos Públicos;
- b. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado;

- c. Las Superintendencias y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica;
- d. Las Empresas Sociales del Estado y las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios;
- e. Los Institutos Científicos y Tecnológicos;
- f. Las Sociedades Públicas y las Sociedades de Economía Mixta; y
- g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la Ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42, los Sectores Administrativos están integrados, por un Ministerio o Departamento Administrativo, las Superintendencias y las entidades que la Ley defina, como adscritas o vinculadas a cada uno de ellos.

En ese orden de ideas, los 10 ministerios y los 6 departamentos administrativos, cada uno de ellos con sus entidades adscritas y vinculadas mencionadas en el Sector Descentralizado por Servicios antes señalado, y los Órganos Consultivos o Coordinadores que se creen con carácter permanente o temporal para toda la Administración o parte de ella (Pár. 2 art. 38), forman los 19 sectores en que está organizada la Administración Pública a Nivel Nacional.

Las entidades y organismos sujetos a régimen especial, como el Banco de la República, los Entes Universitarios Autónomos; las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación del Río Grande de la Magdalena; la Comisión Nacional de Televisión; y los demás organismos con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes (art. 40), pero deberán organizar sus Planes de Desarrollo Administrativo y presentarlos ante la máxima autoridad de la entidad u organismo respectivo.

La Directiva Presidencial No. 009 del 24 de diciembre de 1999, que dentro de los Lineamientos para la Implementación de la Política de Lucha Contra la Corrupción, contiene la orden a las entidades estatales para que formulen políticas permanentes de supresión y simplificación de trámites.

La Directiva presidencial No. 002 del 28 de agosto del 2000²⁰⁸, la cual presenta la Agenda de Conectividad, como una Política de Estado presentada y aprobada por el CONPES, y establece como uno de sus objetivos el proveer al Estado la conectividad que facilite la gestión en línea de los organismos gubernamentales y apoye su función de servicio al ciudadano como un complemento al esquema actual. En la misma se establece la estrategia del Gobierno en línea, cuya política debe ser implantada por las entidades del Estado a más tardar en las fechas límites establecidas para la puesta en marcha de cada una.

El Decreto 1537 de 2001²⁰⁹ reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993, en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el Sistema de Control Interno de las entidades y organismos del Estado.

Este Decreto establece la racionalización de la gestión institucional; la exigencia a las organizaciones públicas de elaborar, adoptar y aplicar manuales de procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales y la obligatoriedad para las mismas de aplicar las guías, circulares, instructivos y demás documentos técnicos elaborados por el Departamento Administrativo de la Función Pública en materia de control interno, manuales de procedimientos y sobre diseño de indicadores para evaluar la gestión institucional en aras de la eficiencia y transparencia de las organizaciones públicas²¹⁰.

La Ley 489 de 1998, institucionaliza el Sistema General de Información Administrativa y en su artículo 37, dice que los sistemas de información de los Organismos y Entidades de la Administración Pública servirán de soporte al cumplimiento de su misión, objetivos y funciones, darán cuenta del desempeño institucional y facilitarán la evaluación de la gestión Pública a su interior, así como, a la ciudadanía en general.

La ‘Agenda de Conectividad’ a través de Directiva Presidencial No. 002 de 2000, Gobierno en Línea, busca masificar el uso de tecnologías de la información en Colombia que permiten el desarrollo de una nueva economía, la construcción de un

²⁰⁸ Consultar en www.presidencia.gov.co

²⁰⁹ Se puede consultar en www.dafp.gov.co.

²¹⁰ Dentro de la Administración Pública Moderna, el objetivo central es obtener eficiencia, celeridad y eficacia en los trámites, eliminando los focos de corrupción, con lo cual no sólo se gana tiempo y dinero sino que la Administración Pública logra una gestión pública más transparente.

Estado más moderno y eficiente, la universalización del acceso a la información, y la adquisición y eficaz utilización del conocimiento, todos estos elementos son fundamentales para el desarrollo de la sociedad moderna.

El Sistema de Información Gerencial es una herramienta que contiene una estructura compuesta por una base de datos y un flujo de información (financiera, contable, estadística, operativa, administrativa, de auditoría, de control, seguimiento, entre otras) que permiten optimizar la recopilación, la transferencia y la presentación de reportes, facilitando de esta forma la interacción entre las dependencias de una entidad y el alcance de los objetivos estratégicos propuestos, la toma de decisiones y de correctivos de carácter administrativo. En esta Política se puede incluir la Directiva Presidencial No. 12 de 2002, en lo referente al Sistema Electrónico de Contratación Estatal; el Decreto 2170 de 2002 en cuanto a la Contratación por medios electrónicos, de que trata su Capítulo IV; y el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público²¹¹.

6.1.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEDA

Inicialmente abordaremos la estructura del Sistema de Desarrollo Administrativo de que trata la Ley 489 de 1998, considerando tres instancias básicas con sus respectivas competencias: el Departamento Administrativo de la Función Pública, los Ministros y Directores de Departamento Administrativo y los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo.

6.1.2.1 EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Es la instancia rectora del Sistema de Desarrollo Administrativo, a quien le corresponde formular las políticas de desarrollo administrativo y difundirlas para su adecuada aplicación en la Administración Pública; establecer las metodologías para

²¹¹ Integrado por los subsistemas de organización institucional; de gestión de recursos humanos, materiales y físicos y de desarrollo administrativo, con los datos atinentes a los diferentes sectores de la Administración Pública en el Orden Nacional (Ley 489 de 1998).

el adecuado funcionamiento del Sistema de Desarrollo Administrativo; prestar asistencia técnica y acompañamiento a las entidades en las políticas de Desarrollo Administrativo formuladas por el Departamento; recibir los planes sectoriales de desarrollo administrativo para evaluar las políticas formuladas por el Departamento; y elaborar el informe anual de ejecución y resultados de las políticas de desarrollo administrativo para facilitar su consulta y divulgación.

El Departamento Administrativo de la Función Pública es la entidad que orienta la Política de Administración Pública para modernizar el aparato administrativo del Estado colombiano. Su misión en este contexto es la concertación de los contenidos de las políticas de desarrollo administrativo que forman parte del Sisteda y su expresión en los planes sectoriales y organizacionales.

Los sectores administrativos son 19, compuestos por cada Ministerio y Departamento Administrativo con las entidades adscritas y vinculadas a cada uno de ellos. Están conformados por los ministros y por los directores de departamento administrativo y por los directores, gerentes o presidentes de los organismos o entidades adscritos o vinculados al sector respectivo.

6.1.2.2 LOS MINISTROS Y DIRECTORES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

Constituyen la instancia coordinadora y facilitadora, para lo cual ejercen las siguientes funciones: conformar y presidir el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo; orientar, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de las políticas de desarrollo administrativo dentro del respectivo sector, con el apoyo del Comité Técnico Sectorial; preparar y divulgar los planes de desarrollo administrativo del sector y suministrar al Departamento Administrativo de la Función Pública la información requerida en materia de Desarrollo Administrativo.

6.1.2.3 EL COMITÉ SECTORIAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Es la instancia Directiva del sistema, presidido por el ministro o director de departamento administrativo del respectivo sector. Hacen parte de este comité los superintendentes, directores, gerentes o presidentes de las entidades que la ley defina

como adscritas o vinculadas a cada ministerio o departamento administrativo. A los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo les corresponde:

- a) Presentar ante el Departamento Administrativo de la Función Pública el plan de desarrollo administrativo, durante los primeros sesenta (60) días de cada año
- b) Implementar el plan de desarrollo administrativo en su respectivo sector.
- c) Hacer seguimiento, por lo menos una vez cada tres meses, a la ejecución de las políticas de desarrollo administrativo, formuladas dentro del plan respectivo.
- d) Presentar ante el Departamento Administrativo de la Función Pública la evaluación del plan sectorial de Desarrollo Administrativo de la vigencia correspondiente.

Los Secretarios Generales o Subdirectores de los Ministerios y Departamentos Administrativos, ejercerán la secretaría técnica del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo.

6.1.2.3.1 COMITÉ TÉCNICO SECTORIAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Los Comités Técnicos Sectoriales de Desarrollo Administrativo estarán conformados por el Secretario General o Subdirector de Ministerio o Departamento Administrativo, quien lo presidirá y por los servidores designados por cada representante legal de las entidades adscritas y vinculadas al sector. A los Comités Técnicos Sectoriales de Desarrollo Administrativo les corresponde:

- a) Elaborar diagnósticos sobre el estado de las políticas de desarrollo administrativo del sector, a fin de proponer nuevas orientaciones.
- b) Formular propuestas de diseño del plan sectorial de desarrollo administrativo.
- c) Desagregar las grandes orientaciones de política, definidas por el comité sectorial.
- d) Colaborar en el desarrollo e implementación de las políticas de desarrollo administrativo.
- e) Recopilar información para el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo administrativo y de las políticas de desarrollo administrativo adoptadas por el sector.

f) Presentar trimestralmente al Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo los resultados del seguimiento al Plan Sectorial.

g) Presentar a consideración del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo la evaluación del Plan Sectorial de Desarrollo Administrativo de la vigencia correspondiente.

Los Jefes de Oficina de Planeación o quienes hagan sus veces de los Ministerios y Departamentos Administrativos, ejercerán la secretaría técnica del Comité Técnico Sectorial de Desarrollo Administrativo.

6.1.2.3.2 COMITÉS TÉCNICOS INSTITUCIONALES DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

En cada una de las entidades adscritas y vinculadas a cada Ministerio o Departamento Administrativo se conformará un Comité Técnico Institucional de Desarrollo Administrativo integrado por el Secretario General o Subdirector, quien lo presidirá, y por otros empleados de la entidad designados por el representante legal. A los Comités Técnicos Institucionales de Desarrollo Administrativo les corresponde:

a) Elaborar diagnósticos sobre el estado de las políticas de desarrollo administrativo en la entidad, a fin de proponer nuevas orientaciones.

b) Formular propuestas para tener en cuenta en la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo Administrativo.

c) Desagregar a nivel institucional las grandes orientaciones de política, definidas por el comité sectorial.

d) Colaborar en el desarrollo e implementación de las Políticas de Desarrollo Administrativo dentro de la respectiva entidad.

e) Recopilar información para la elaboración y evaluación de los planes institucionales de Desarrollo Administrativo y de las políticas de Desarrollo Administrativo Adoptadas por el sector.

Los Jefes de Oficina de Planeación o quienes hagan sus veces, de las entidades adscritas y vinculadas a los Ministerios y Departamentos Administrativos, ejercerán la secretaría técnica del Comité Técnico Institucional de Desarrollo Administrativo.

6.1.3 FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

El Sistema de Desarrollo Administrativo se materializa a través de la formulación y ejecución de los Planes Sectoriales de Desarrollo Administrativo, instrumentos que permiten la aplicación de las Políticas de Desarrollo Administrativo, mediante la formulación de objetivos comunes, determinación de líneas estratégicas de acción, programas, actividades y proyectos, para los cuales debe existir una fecha límite una meta que cumplir, respaldada con indicadores que validan sus resultados y su impacto.

Al Departamento administrativo de la Función Pública le corresponde orientar y velar por la aplicación sectorial de las políticas de Desarrollo Administrativo que formule cada Sector. Para ello acompaña a todos los sectores en la conformación de los planes sectoriales respectivos, los cuales deben ser entregados al Departamento administrativo de la Función Pública durante los primeros sesenta (60) días del año.

6.1.3.1 LOS PLANES DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Deben estar enfocados a introducir proyectos que adapten las modernas corrientes gerenciales a las necesidades organizacionales; mejoren los sistemas estratégicos; fortalezcan la participación y fiscalización ciudadana; y garanticen un uso óptimo de los recursos, de acuerdo con las metas y prioridades de la acción estatal; las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental adoptadas por el Gobierno; y deben responder a los planes generales, programas y proyectos de las entidades u organismos que conforman el Sector Administrativo que dirigen.

La orientación, control y evaluación general de las actividades de las entidades y organismos que integran el Sistema Nacional de Desarrollo Administrativo corresponde al Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa. Los Ministros y Directores de Departamento Administrativo, orientan, coordinan y ejercen el control administrativo sobre los organismos y entidades que conforman el respectivo Sector de Desarrollo Administrativo, pero la responsabilidad

administrativa recae directamente sobre el titular de cada entidad u organismo de la Administración Pública que integra el Sector respectivo.

Al Departamento Administrativo de la Función Pública le corresponde formular las políticas de Administración Pública y de Desarrollo Administrativo de cada Sector de Desarrollo Administrativo, impartir las orientaciones, efectuar el seguimiento a la ejecución de las mismas, y hacer la evaluación anual de cada uno de los Sectores de Desarrollo Administrativo dentro de los últimos sesenta (60) días de cada año²¹². Además, asesora a las entidades públicas en la adopción de modelos organizacionales, administrativos y de evaluación del desempeño, para el logro de la misión institucional de acuerdo con la Ley y los actos de creación o de reestructuración que les correspondan, teniendo en cuenta las expectativas y necesidades comunitarios.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública “ESAP”, llevan a cabo acciones de divulgación de los contenidos de la ley 489 de 1998, orientan y acompañan a los diferentes Sectores de Desarrollo Administrativo de la Administración Pública en la adecuación, ajuste y puesta en marcha de los planes y programas formulados a cada uno de ellos. Para el efecto utiliza determinadas metodologías, para que los servidores públicos entiendan y apliquen las nuevas tecnologías administrativas que incorporan técnicas administrativas modernas en las ciencias de la organización, la administración, la economía y la gerencia públicas.

Según los antecedentes de la Ley 489 de 1998²¹³, el Sistema de Desarrollo Administrativo es un componente fundamental para el desarrollo de las organizaciones públicas, el cual se articula al Plan de Desarrollo y constituye un aporte de gran relevancia para la ejecución exitosa del mismo.

Los planes de desarrollo administrativo están enfocados a introducir proyectos que adapten las modernas corrientes gerenciales a las necesidades organizacionales,

²¹² El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública le envía anualmente al Presidente de la República, el Informe Anual de Ejecución y Resultados de las Políticas de Desarrollo Administrativo, que contiene la evaluación y consolidación de los informes ejecutivos anuales de desarrollo administrativo sectoriales.

²¹³Ver gaceta No. 527 del 12 de diciembre de 1997.

mejoren los sistemas estratégicos, fortalezcan la participación y fiscalización ciudadana y garanticen un uso óptimo de los recursos.

La Constitución Política de 1991, en su Título XII, Capítulo II, establece un sistema de planeación con un modelo que busca plasmar en realidad los parámetros constitucionales de participación y descentralización y mediante su artículo 339, señala que: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un Plan e Inversiones de las entidades públicas del Orden Nacional”.

La Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, señala en su artículo 3 que trata sobre los principios en materia de planeación, literal n): Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados, por una parte general de carácter estratégico y por un Plan de Inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Entonces la Ley 152 de 1994, orgánica del Plan de Desarrollo, que tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342 de la C. P. y en general por el capítulo 2o. del título XII de la misma y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación, se desglosa en dos partes:

- una parte general de carácter estratégico que mira la misión, visión y objetivos de las entidades, y
- un Plan de Inversiones de carácter operativo del cual nace SINERGIA con su Plan Operativo Anual.

El Sistema Nacional de Ejecución y Resultados, SINERGIA, con su Plan Operativo Anual se pone en práctica a través de Planes Indicativos, que son instrumentos que recogen la información mínima necesaria para hacer evaluable la gestión de las entidades públicas en torno a resultados.

Para elaborar el Plan Indicativo se cuenta con un instructivo enviado por el DNP y se clasifican las entidades públicas en tres categorías:

- 1) Ministerios Sectoriales;
- 2) Entidades adscritas o vinculadas a un Ministerio Sectorial; Organismos y entidades no sectoriales: Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, Departamentos Administrativos. Éstos, acuerdan con el Departamento Nacional de Planeación los objetivos de política a los que responden sus objetivos de entidad y los integran a su Plan Indicativo de Entidad.

Los objetivos son del ámbito económico, financiero, social o administrativo y buscan dar cumplimiento a las metas fijadas por el Gobierno Nacional. La definición de objetivos debe estar acompañada de indicadores que describan mediciones cuantitativas (eficiencia y eficacia) y cualitativas (calidad) e indiquen los resultados de cada uno de ellos.

Las fechas de corte establecidas son 30 de Junio y 31 de Diciembre y se evalúa el Sistema de Ejecución Presupuestal.

En la parte general de carácter estratégico, se encuentran las raíces de la ley 489 de 1998, estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, que en su artículo 15 definió el Sistema de Desarrollo Administrativo, como un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional.

Y el artículo 209 de la C. P. y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, señala los principios de la función administrativa, la cual debe estar al servicio de los intereses generales, teniendo en cuenta que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Sin embargo, lo ideal sería que se unificara en un solo Plan: la parte general de carácter estratégico que mira la misión, visión y objetivos de las entidades; y el Plan de Inversiones de carácter operativo del cual nace SINERGIA con su Plan Operativo

Anual. Queda en manos del Legislador el acoplamiento de las leyes 152 de 1994 y 489 de 1998, para que se planeen los recursos con que cuentan las entidades estatales y se efectúe la consiguiente evaluación de resultados, con lo cual se les ahorraría trabajo a las entidades de la Administración Pública.

Para la debida aplicación es recomendable: examinar el marco jurídico a aplicar en cada Política de Desarrollo Administrativo; examinar las funciones y competencias de cada sector de la Administración Pública, señaladas por la Constitución y la normatividad legal vigente y los recursos con los cuales cuente el Sector para hacer operativo el Sistema de Desarrollo Administrativo en el respectivo sector.

Con base en los anteriores insumos se efectúa el diagnóstico general del respectivo Sector de la Administración Pública para efectos de concretizar el respectivo plan sectorial anual de desarrollo administrativo.

En el plan sectorial debe establecerse el objetivo para toda la Administración Pública y el objetivo sectorial.

Deben plasmarse los programas y/o proyectos, acciones, fechas límite, indicadores y responsables por cada política de desarrollo administrativo. Posteriormente se analizan los problemas y debilidades de la ejecución de las actividades planeadas y se toman las decisiones para lograr los objetivos propuestos²¹⁴.

El anterior esquema es en forma muy genérica el que aplicó la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), mejicana, que diseñó un *Sistema para el Desarrollo Administrativo en Estado y Municipios*, con un esquema metodológico para ser trabajado en tres etapas:

- 1) un diagnóstico situacional con Planeación Estratégica;
- 2) la elaboración de un Programa de Modernización Administrativa Estatal o Municipal; y
- 3) la ejecución de las acciones para mejorar los servicios y procesos.

El Estado de Puebla en México, separó las Políticas de Desarrollo Administrativo del Plan Nacional de Formación y Capacitación²¹⁵.

²¹⁴ Adaptación del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, PROMAP; Sistema para el Desarrollo Administrativo en Estados y Municipios; Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Unidad de Desarrollo Administrativo. México. www.google.com.co 29 de octubre de 2003

²¹⁵ Ver, Memorias del Segundo Congreso del CLAD, Tomo III.

En definitiva y con miras a la construcción de un Estado más eficiente, honesto y efectivo que contribuya a la renovación de la Administración Pública, le fue encomendado por el legislador al Departamento Administrativo de la Función Pública, la implantación e implementación del Sistema de Desarrollo Administrativo principalmente en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, y por analogía en el Orden Territorial, en las entidades autónomas y en aquellas sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional.

De conformidad con la Ley 489 de 1998, artículo 20, las Entidades Territoriales dada la autonomía de que gozan, para la conformación de los Comités de Desarrollo Administrativo en su respectivo Sector, y para los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo deberán regularse en forma análoga a lo dispuesto para el Nivel Nacional, de tal forma que, la formulación y ejecución de los planes y la metodología utilizada se conjugue con la aplicable para la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

Se deberá partir de sistemas integrales de planeación, ejecución y evaluación de su gestión administrativa. Para alcanzar ese horizonte, se toman como base las Políticas Públicas de Desarrollo Administrativo aplicables a toda la Administración Pública y el Plan Nacional de Formación y Capacitación, que constituyen los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo, de que trata la Ley 489 de 1998, y sus normas reglamentarias y se concretizan en Planes Sectoriales de Desarrollo Administrativo encaminados a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de las entidades públicas a que alude el Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública.

De conformidad con la Ley, el Departamento Administrativo de la Función Pública deberá ofrecer a las entidades y organismos de la Administración Pública la asesoría y colaboración interinstitucional necesarias para alcanzar niveles de calidad, mediante una mejor planeación y control de su gestión administrativa, con miras al logro de una eficiente y oportuna coordinación y colaboración de las acciones de gobierno entre los diferentes niveles, en aras de satisfacer las expectativas ciudadanas y comunitarias que propicien credibilidad y confianza de la sociedad en sus dirigentes, una efectiva gobernabilidad local, y en fin, la renovación del Estado Colombiano.

El Sistema de Desarrollo Administrativo ha sido utilizado con buenos resultados en Méjico, mediante el Sistema de Desarrollo Administrativo en Estados y Municipios, en el PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000 (PROMAP) correspondiente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Unidad de Desarrollo Administrativo, del cual la Administración Pública colombiana ha tomado derroteros.

Conviene aclarar que en Méjico, el Sistema fue diseñado para ser implantado a una federación de estados (y municipios), dada su organización de corte federalista, a diferencia de Colombia donde rige la centralización política y la descentralización administrativa.

Otra circunstancia que ha dificultado su aplicación en Colombia, ha sido la planeación establecida mediante el Sistema Nacional de Evaluación y Resultados, SINERGIA, de que trata la Ley 152 de 1994, la cual tiene en cuenta la misión, la visión y los objetivos como elementos clave, al igual que la planeación estratégica establecida en Méjico y que difiere de la señalada para el Sistema de Desarrollo Administrativo, por lo cual, no es viable aplicar esa misma metodología.

Sería conveniente que el legislador unificara las dos leyes: 152 de 1994 y 489 de 1998 con el fin de que se manejara un solo sistema de planeación y evaluación, pues la planeación administrativa debidamente manejada, incide enormemente en el desarrollo del país, y coadyuva en la lucha contra la corrupción.

Adicionalmente es indispensable que los planes de desarrollo administrativo sectoriales, incorporen y desarrollen plenamente los elementos esenciales de que trata la Ley 790 de 2002²¹⁶ y el Plan de Desarrollo hacia un Estado Comunitario contemplado en la Ley 812 de 2003.

6.2 EL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN EL ORDEN TERRITORIAL

El artículo 15 de la Ley 489 de 1998, dispone que el Sistema de Desarrollo Administrativo, es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional, para la gestión y manejo de

²¹⁶ Diario Oficial No. 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el gobierno nacional.

El párrafo único del mismo artículo dice que las normas del Capítulo IV le serán aplicables, en lo pertinente, a las entidades autónomas y territoriales y a las sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional.

De conformidad con lo anterior y con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de la autonomía de origen constitucional²¹⁷ de que gozan las entidades territoriales²¹⁸, el Sistema de Desarrollo Administrativo, debe ser aplicado en los Departamentos, Distritos y Municipios. Para su aplicación las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales deberán disponer la conformación de los Comités de Desarrollo Administrativo teniendo en cuenta el grado de complejidad administrativa.

En lo referente a los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo deberán regularlo en forma análoga a lo dispuesto para el Nivel Nacional. Esto es, que las Políticas de Desarrollo Administrativo y el Plan Nacional de Formación y Capacitación deberán ser similares. Por otra parte, como quiera que cada entidad territorial debe implantar e implementar su Sistema de Desarrollo Administrativo, las mismas deberán conformar Sectores Administrativos para su operatividad, siguiendo los derroteros dispuestos en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

Para tales efectos se acude a los señalamientos efectuados por la Ley 489 de 1998, que en su artículo 39 además de definir quiénes integran la Administración Pública, establece cuáles son los organismos principales de la Administración en los órdenes nacional y territorial: la Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la administración.

²¹⁷ El artículo 287 de la Constitución Política expresa que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley”.

²¹⁸ El artículo 286 Superior, señala: Son entidades territoriales los Departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Así mismo, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional. Los organismos y entidades adscritos o vinculados a un Ministerio o un Departamento Administrativo que gocen de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente conforman el Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley.

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso. Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.

6.2.1 ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Los Sectores Administrativos Territoriales en el Departamento, podrán ser conformados por medio de Ordenanza proferida por la respectiva Asamblea Departamental. Igualmente en cada Distrito y Municipio se podrá disponer la organización del Sector Administrativo respectivo, a través de Acuerdo emitido por los Concejos Distritales o Municipales.

La cabeza de Sector será el respectivo Gobernador o Alcalde Distrital o Municipal, que son los Representantes Legales de esas Entidades Territoriales.

Para el adecuado funcionamiento del Sistema de Desarrollo Administrativo en el Orden Territorial, se podrán definir como mínimo las siguientes instancias:

1) Los Gobernadores y Alcaldes Distritales y Municipales, los cuales ejercen las siguientes funciones:

- proponer los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo ante la Corporación Administrativa respectiva, en forma análoga a lo dispuesto para el Nivel Nacional.

- conformar el Comité Sectorial Territorial de Desarrollo Administrativo que propondrán ante el respectivo Ente Territorial: Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal;
- disponer la conformación de los Comités Técnicos que consideren pertinentes para el adecuado funcionamiento del Sisteda;
- presidir el Comité Sectorial Territorial de Desarrollo Administrativo;
- orientar, coordinar, controlar y evaluar la ejecución y los resultados de las políticas de desarrollo administrativo dentro del respectivo Sector;
- suministrar al Departamento Administrativo de la Función Pública la información requerida sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo.

2) Las Asambleas y Concejos Distritales y Municipales, que tendrán las siguientes funciones:

- Regular y aprobar en forma análoga a lo dispuesto para el nivel nacional los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo;
- Aprobar la conformación de los Comités de Desarrollo Administrativo, según el grado de complejidad administrativa del respectivo Ente Territorial²¹⁹,
- Recibir y evaluar el Plan de Desarrollo Administrativo Territorial.

3) Los Comités Sectoriales Territoriales de Desarrollo Administrativo. De conformidad con el artículo 20 de la Ley 489 de 1998, en cada Sector Administrativo Territorial que se conforme se podrá integrar un Comité Sectorial Territorial de Desarrollo Administrativo, según su grado de complejidad administrativa. Serán creados por Ordenanza o Acuerdo, emitidas por las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales o Municipales, según el caso.

En cada Departamento de cualquier categoría, una vez conformado el Sector por ordenanza, se podrá integrar el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, por el Gobernador o su Delegado –quien lo presidirá– los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos de cada de ellos y los Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades adscritas y vinculadas a las mismas.

²¹⁹Es importante que la respectiva Corporación Administrativa, coordine con el Representante Legal del Ente Territorial la conformación del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo, para lo cual debe mediar proyecto de Ordenanza o Acuerdo en tal sentido.

En cada Distrito el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo podrá estar integrado por el Alcalde del Distrito respectivo²²⁰ o su delegado – quien lo presidirá - sus Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores, Gerentes o Presidentes de sus entidades adscritas y vinculadas a cada uno de ellos, los cuales conformarán un solo Sector Distrital de Desarrollo Administrativo y un solo Comité Distrital de Desarrollo Administrativo.

En cada Municipio el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo podrá integrarse por el Alcalde Municipal o su delegado –quien lo presidirá–, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades adscritas y vinculadas al respectivo Municipio.

En los municipios de Categoría Especial²²¹, y en los de Primera Categoría²²², habrá un Sector Local de Desarrollo Administrativo conformado por el respectivo Alcalde Municipal, sus Secretarios, sus Jefes de Departamentos Administrativos y los Directores, Gerentes y Presidentes de sus entidades adscritas y vinculadas y tendrán un solo Comité Municipal o Local de Desarrollo Administrativo.

En los municipios de categorías segunda, tercera y cuarta; el Sector Municipal de Desarrollo Administrativo podrán estar conformado por el respectivo Alcalde Municipal o su delegado –quien lo presidirá–, sus Secretarios, sus Jefes de Departamentos Administrativos y sus Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades adscritas y vinculadas y tendrán un Comité Sectorial Municipal de Desarrollo Administrativo. En los municipios de categorías quinta y sexta los Sectores Municipales de Desarrollo Administrativo podrán estar conformados por el respectivo Alcalde Municipal, sus Secretarios, sus Jefes de Departamentos Administrativos y sus Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades adscritas y

²²⁰ Para el caso de Bogotá, será el señor Alcalde Mayor con sus Jefes de Departamentos Administrativos, sus Secretarios de Despacho y los Directores, Gerentes o Presidentes de las entidades adscritas y vinculadas.

²²¹ Son de Categoría Especial los Municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

²²² Son de Primera Categoría aquellos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales,

vinculadas y tendrán un Comité Sectorial Municipal de Desarrollo Administrativo. En todos ellos se conformarán Comités Técnicos de Desarrollo Administrativo y Comités Institucionales de Desarrollo Administrativo.

- Los Comités Sectoriales Territoriales tendrán como mínimo las siguientes funciones: orientar la implantación e implementación del Sistema de Desarrollo Administrativo en el correspondiente Ente Territorial, llámese Departamento, Distrito o Municipio.
- presentar ante la Corporación Administrativa: Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal, según el caso, el Plan de Desarrollo Administrativo Territorial en el primer periodo de sesiones y como mínimo dentro de los primeros sesenta días del año;
- integrar y consolidar el Plan de Desarrollo Administrativo Local;
- implementar el desarrollo administrativo y la divulgación de los planes en su respectivo Sector;
- establecer indicadores para medir la gestión;
- presentar el informe final de evaluación y resultados ante la respectiva Corporación Administrativa del Departamento, Distrito o Municipio dentro de los últimos sesenta días del año.

Los Comités Técnicos Sectoriales Territoriales de Desarrollo Administrativo se conforman para servir de apoyo a los Comités Sectoriales, para preparar el respectivo Plan de Desarrollo Administrativo, implementarlo y ejecutarlo. Pueden estar integrados por los Subsecretarios, los Subdirectores de Departamento Administrativo y los Subdirectores de las entidades adscritas y vinculadas a cada Corporación Administrativa²²³, quienes lo presidirán y por representantes de las entidades del sector designados por los respectivos Jefes.

A los Comités Técnicos Sectoriales Territoriales o Locales les corresponde:

- Preparar el Plan de Desarrollo Administrativo del respectivo Sector Territorial y presentarlo ante el Comité Sectorial para su aprobación;
- Efectuar los ajustes respectivos según las orientaciones impartidas por el Comité Sectorial;

²²³ En Bogotá, D. C.; además, por los Alcaldes Locales.

- Velar por la implementación del Plan de Desarrollo Administrativo del Sector Territorial;
- Las demás que le sean asignadas.

Además de deberán conformar Comités Técnicos Institucionales en cada entidad para la debida operatividad del SISTEDA.

6.2.2 FUNDAMENTOS DEL SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Los Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo en el Orden Territorial, podrán ser regulados por medio de Ordenanza Departamental o por Acuerdo Distrital o Municipal, según el caso²²⁴, en forma análoga a lo dispuesto para el Nivel Nacional. Por lo tanto:

1. Las Políticas de Desarrollo Administrativo del Orden Departamental, Distrital y Municipal deben estar en consonancia entre otros, con los Planes de Desarrollo Administrativo Departamentales y Locales, según el caso, y con las respectivas Políticas de Desarrollo Administrativo del Gobierno Nacional en cuanto al Sistema de Desarrollo Administrativo se refiere, consagradas en el Decreto No. 3622 de 2005, así:
 - 1) Política de Desarrollo del Talento Humano Estatal²²⁵.
 - 2) Política de Gestión de la Calidad²²⁶
 - 3) Política de Democratización y Control Social de la Administración Pública²²⁷.

²²⁴ Consultar artículo 20 de la Ley 489 de 1998.

²²⁵**El Desarrollo del Talento Humano Estatal.** Orientada a desarrollar las habilidades, destrezas y competencias de los servidores públicos y a definir parámetros para que su ingreso y permanencia se fundamenten en el mérito y en cumplimiento de los principios de la función administrativa.

²²⁶**Gestión de la Calidad.** Como un instrumento gerencial que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad, tomando como base los planes estratégicos y de desarrollo de las entidades, con el fin de ofrecer productos y servicios que satisfagan las necesidades y requisitos de la ciudadanía.

²²⁷**La Democratización de la Administración Pública.** Dirigida a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad.

- 4) Política de Moralización y Transparencia de la Administración Pública²²⁸ y
- 5) Política de Rediseños Organizacionales²²⁹.

Lo anterior implica, que las Políticas de Desarrollo Administrativo Territoriales no son idénticas a las del Orden Nacional, pero sí análogas, pues se nutren o alimentan de ellas, en cuanto la Política de Estado es una sola para todo el territorio nacional, pero a Nivel Territorial tendrían algunas especificidades dada la complejidad administrativa de la respectiva entidad territorial, la autonomía de que gozan y además con el fin de hacerlas más operativas. Deberán ser reguladas por las respectivas Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

2. El Plan Nacional de Formación y Capacitación cuyo marco normativo es la Ley 909 de 2004, el Decreto No. 1227 de 2005, reglamentario de la Ley anterior, el Decreto No. 1567 de 1998, “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado”; el Decreto No. 682 de 2001, “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Formación y Capacitación”, y el Decreto 3622 de 2005, “Por el cual se adoptan las Políticas de Desarrollo Administrativo y se reglamenta el Capítulo IV de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema²³⁰ de Desarrollo Administrativo”.

El Plan Nacional de Formación y Capacitación es uno sólo para todo el territorio nacional, por lo cual lo podrán regular y adoptar plenamente las Corporaciones Administrativas: Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

²²⁸**La Moralización y Transparencia en la Administración Pública.** Se orienta a la formación de valores de responsabilidad y vocación de servicio que garanticen el interés general en la administración de lo público y se promueva la publicidad de las actuaciones de los servidores públicos; así mismo, se orienta a la prevención de conductas corruptas y a la identificación de áreas susceptibles de corrupción.

²²⁹**Los Rediseños Organizacionales.** Dirigidos a diseñar organizaciones modernas, flexibles y abiertas al entorno, orientadas hacia la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y racionalización de las plantas de personal con miras a desarrollar sus objetivos y funciones dentro de un marco de austeridad y eficiencia, que promueva la cultura del trabajo en equipo, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado Comunitario.

²³⁰ Consultar el artículo 41 de la Ley 489 de 1998.

6.2.3 OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEDA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES:

- El Plan de Desarrollo Administrativo en las entidades territoriales, no deberá presentarse ante el DAFP, sino ante la respectiva Corporación Administrativa, llámese Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal, una vez aprobado por el Comité Sectorial.
- No obstante la AUTONOMÍA de que gozan las Entidades Territoriales, la conformación de los Comités Sectoriales y toda la organización que demande el Sistema de Desarrollo Administrativo en el Orden Territorial, se podrán hacer siguiendo los parámetros dispuestos para el Orden Nacional.
- El Comité Territorial de Desarrollo Administrativo, lo presidirá el Representante Legal de cada Entidad Territorial: Gobernador o Alcalde Distrital o Municipal respectivamente.
- Las metodologías propuestas por el DAFP, para la presentación de los planes, podrán seguir los parámetros dispuestos para el Orden Nacional.
- Informarán al DAFP, sobre la conformación de los Sectores Territoriales de Desarrollo Administrativo, para efectos de su inclusión en el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público.

Concluimos este Capítulo señalando, que el Sistema de Desarrollo Administrativo ha sido de una gran importancia en Colombia para luchar contra la corrupción administrativa que carcome las bases del Estado social del derecho, con instrumentos como la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la ética y los valores en el servicio público, las mapas de riesgo, entre otros, por lo cual es importante que se implante en el Orden Territorial de la Rama Ejecutiva, en las entidades autónomas y en las sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional, siguiendo los derroteros de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA PLANEACIÓN

De suma importancia para el logro de una administración eficaz, la planeación permite la intervención del Estado dirigido a ordenar el desarrollo de la actividad económica y social, mediante la planeación de unos programas y proyectos con base en los recursos disponibles, teniendo en cuenta unos objetivos y metas deseadas con el mínimo costo social.

Los objetivos que se definen en un plan deben ser de corto, mediano y largo plazo y no tienen que ser dados ni en cantidades ni en zonas específicas y deben ser medibles en el tiempo, alcanzables y superables.

7.1 MODELOS DE PLANEACIÓN

Los hay de varias clases dentro de los que suelen destacarse: La Planeación Estratégica, el Balanced Scorecard, el Activity Based Costing²³¹, el Cuadro de Mando Integral (CMI) y el Cuadro de Mando.

7.1 1 LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Es una herramienta de trabajo que permite determinar el rumbo de las empresas en forma objetiva y ambiciosa. La planeación a largo plazo utilizada por parte de las organizaciones se denomina estratégica y se ha utilizado por más de 30 años.

La llamada planeación estratégica surgió a mediados de los sesentas con una gran fuerza, propiciada por la popularidad del libro de Igor Ansoff: *Estrategias Corporativas*, publicado en 1965.

²³¹ Según Robert Kaplan, el Balanced Scorecard y el Activity Based Costing, son complementarios. El primero revela dónde debemos competir, qué clientes debemos conquistar y qué es preciso hacer para crear valor para los clientes. El ABC demuestra cómo estamos ganando o perdiendo dinero con estos clientes.

En el Derecho Administrativo proporciona al nivel directivo un orden en cuanto se refiere al nivel de decisiones y acciones que deberá tomar en cada dependencia o área de la entidad u organismo respectivo.

La planeación estratégica es importante porque ayudará a lograr una aplicación más efectiva de los recursos con que cuentan las entidades: Humanos, materiales, físicos, financieros...

“...La planeación estratégica (PE) constituye una herramienta de importancia vital para las organizaciones, puesto que sin ella los administradores probablemente estarían incapacitados para definir los factores de riesgo, las fortalezas y las oportunidades de sus organizaciones de cara a las debilidades y a las amenazas del ambiente. Por lo tanto, la PE tiene que ver con la vigilancia del entorno y con el aprovechamiento del entorno de modo que la alta dirección de las empresas este en condiciones de asignar de la mejor manera posible los recursos de la organización a tales oportunidades...”²³²

James N. Taylor sostiene que la PE es: “El proceso de elegir el mejor camino entre dos puntos. Los negocios de hoy son el punto A. Los negocios de mañana el B. La planeación estratégica es el examen de las rutas más prácticas entre estos dos puntos a fin de que se elija el curso óptimo”²³³. “En esencia, la PE es la conducción ordenada de un proceso de transición entre un punto A y un punto B; ésto es, entre lo que una organización es ahora y lo que se desea sea en el futuro”.

7.1.1.1 EL CONCEPTO DE ESTRATEGIA

Es usado de diferentes maneras a lo largo de los años, pero su uso más frecuente se ha dado en el ámbito militar. También se ha usado dentro del mundo de los negocios y en los deportes y juegos, sobre todo el ajedrez.

Según Kenneth Andrews, la estrategia representa un patrón de objetivos, propósitos o metas, así como de políticas y los planes principales para alcanzar estas metas, presentándolos de tal manera que permiten definir la actividad a la que se dedica la empresa, o a la cual se dedicará, así como el tipo de empresa que es o será”.

²³²Molina García, Cuauhtémoc, en *La Planeación Estratégica*.

²³³Taylor, James N. *Planificación Estratégica para la Empresa de Éxito*, Modern Business Reports, Alexander Hamilton-Institute, Inc. New York, 1979.

James Brinn Quinn señala que una verdadera estrategia , “va mucho más allá de tan solo coordinar planes y programas. Se trata de toda una serie de conceptos nuevos, que pretenden garantizar la eficiencia de la organización, los cambios del ambiente y los movimientos de los competidores inteligentes”.

Para James Brinn Quinn, “una estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y a la vez establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y a asignar con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes.

“Las metas (objetivos) establecen qué es lo que se va a lograr y cuándo serán alcanzados los resultados, pero no establece cómo serán logrados. Las metas principales aquellas que afectan la dirección general y viabilidad de la entidad se llaman metas estratégicas”²³⁴.

7.1.1. 2 UTILIDAD DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

“Permite determinar, a través de la definición de los elementos clave, la dirección que debe seguir la institución en sus grandes líneas de acción para el logro de los objetivos propuestos.

Permite articular la modernización presupuestaria con la modernización administrativa al vincular la programación y presupuestación con la modernización institucional y la evaluación al desempeño.

De esta manera, el proceso de planeación estratégica establece la relación entre los elementos fundamentales de ésta con las categorías programáticas de una nueva estructura programática”.

²³⁴ Quinn, James Brian, Ensayo Estrategias para el Cambio.

7.1.1.3 MEDICIONES PARA EL CONTROL: LOS INDICADORES

Un indicador es un parámetro utilizado para medir cuantitativa o cualitativamente el grado en que las actividades de un proceso de una organización se han ejecutado en un periodo de tiempo determinado.

Las entidades de la Administración Pública al diseñar un indicador deben tener en cuenta los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa y la META previamente establecida.

Los indicadores pueden medir resultados diaria, semanal, mensual, trimestral, semestral o anual, según el proceso que se esté midiendo.

Según lo dispuesto por la Ley 190 de 1995, en su artículo 48, a partir de la vigencia de esta Ley todas las entidades públicas, de la rama ejecutiva deberán establecer, a más tardar el treinta y uno (31) de diciembre de cada año, los objetivos a cumplir para el cabal desarrollo de sus funciones durante el año siguiente, así como los planes que incluyan los recursos presupuestados necesarios y las estrategias que habrán de seguir para el logro de esos objetivos, de tal manera que los mismos puedan ser evaluados de acuerdo con los indicadores de eficiencia que se diseñen para cada caso, excepto los gobernadores y alcaldes a quienes en un todo se aplicará lo estipulado en la ley que reglamentó el artículo 259 de la Constitución Política referente a la institución del voto programático.

A partir de la vigencia de la Ley 190, todas las entidades públicas diseñarán y revisarán periódicamente un manual de indicadores de eficiencia para la gestión de los servidores públicos, de las dependencias y de la entidad en su conjunto, que deberán corresponder a indicadores generalmente aceptados y el incumplimiento reiterado de las metas establecidas para los indicadores de eficiencia, por parte de un servidor público, constituirá causal de mala conducta.

Teniendo en cuenta el enfoque sistémico dado por la Ley 489 de 1998 con respecto al desarrollo administrativo, las entidades y organismos de la Administración Pública organizadas sectorialmente, en sus planes de desarrollo administrativo deben diseñar indicadores teniendo en cuenta las actividades programadas dentro de un proyecto determinado, unas metas establecidas y una fecha límite ya sea trimestral, semestral o anual.

Los indicadores deben reunir ciertos requisitos dentro de los cuales cabe destacar: deben ser conceptualmente claros, comprensibles, sencillos, simples y objetivos y de fácil comprensión y manejo para quienes los desarrollen o consulten y para quienes hagan uso de ellos con fines de toma de decisiones.

Confiables, que arrojen la misma conclusión sin importar quién los evalúe y medibles o mensurables en unidades de medida que se entiendan fácilmente.

Ciertos, esto es, que se puedan comprobar mediante información confiable. Pero además, pertinentes y representativos. Que guarden correspondencia con las actividades y procesos de la entidad, con los propósitos para los cuales fueron diseñados y con los de la entidad y el sector correspondiente.

Además, replicables o cuantificables, es decir susceptibles de aplicar en cifras o unidades que permiten compararlos o agregarlos a otros indicadores de otras áreas de gestión y que se ajusten a la realidad de la entidad u organismo y al sector correspondiente, en el caso de los indicadores estratégicos²³⁵. Estos, deben referirse al logro de los objetivos estratégicos y los indicadores de proyectos deben estar dirigidos a los responsables de los proyectos involucrados en su realización y a las áreas comprometidas con ellos.

Existen *parámetros para medir los indicadores* dentro de los cuales pueden citarse: *Eficiencia*. Evalúa la productividad, los costos y el aprovechamiento de los recursos, la cobertura alcanzada y el cumplimiento o no de la meta propuesta.

Eficacia. Evalúa los resultados teniendo en cuenta las metas asignadas a la actividad de los programas de la entidad u organismo, teniendo en cuenta los objetivos preestablecidos y la fecha límite.

Efectividad. Guarda relación con la eficacia y mide la velocidad con que un plan o un programa se ha ejecutado.

Calidad. Mide la óptima satisfacción del cliente interno y externo en relación con los servicios prestados o bienes suministrados por la entidad o el sector correspondiente. Es decir mide las condiciones en que el cliente recibe el producto o servicio.

²³⁵ Indicadores estratégicos. Son los parámetros que permiten medir el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Impacto. Evalúa o mide el beneficio..

Satisfacción. Evalúa la percepción del usuario respecto al servicio o bien teniendo en cuenta su expectativa.

Cobertura. Mide el volumen de atención de la población objetivo.

Es importante señalar que al determinar un indicador, se deben establecer los parámetros a medir con el mismo, las características y la utilidad.

Como utilidad de los indicadores puede citarse, que sirven para detectar el logro de los objetivos, permiten cuantificar los objetivos a través de las metas establecidas, sirven para autoevaluarse, permiten evaluar los avances y resultados de las actividades planeadas, ayudan a determinar los aspectos relacionados con eficiencia, eficacia, efectividad y calidad de las acciones planeadas y sirven de base para la toma de decisiones respecto de los planes.

Los indicadores son esenciales para evaluar los procesos de modernización administrativa y el Sistema de Desarrollo Administrativo, en el caso en análisis, reflejan el nivel de cumplimiento de los objetivos y arrojan información necesaria para retroalimentar el Plan de Desarrollo Administrativo y por ende el Sistema de Desarrollo Administrativo y cada Plan sectorial en particular.

7.1.2 EL BALANCED SCORECARD (BSC)

El Balanced Scorecard (BSC) fue propuesto por los profesores Kaplan y Norton y viene constituyéndose en una herramienta de gran popularidad en el contexto mundial como herramienta para la gestión estratégica y operativa de las organizaciones y se han dado diversos enfoques, usos y tecnologías.

Robert Kaplan²³⁶, experto en gestión de costos de Harvard, desarrolló el concepto de Balanced Scorecard y lo presentó en 1992, proporcionando el equipo de

²³⁶ www-bumeran.com.ar/contenidos, 28 octubre de 2004. Robert Kaplan, es reconocido internacionalmente como el mayor experto en gestión de costos, performance management. Es autor de once libros y de más de cien ensayos y artículos publicados en los principales diarios y revistas del mundo y en su último libro titulado, *The Strategy Focused Organization: How balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*, Kaplan revela el resultado de diez años de investigación en más de docientas compañías que han implementado exitosamente el Balanced Scorecard y han creado una estructura de management que coloca la estrategia en el centro de todos los procesos y sistemas. Consultor de muchas de las principales empresas de los Estados Unidos, Europa y Asia como KPMG, People Soft, Mobil, Chase Manhattan Bank, Kaplan.

instrumentos que necesitan los ejecutivos para navegar hacia un éxito competitivo futuro.

Se le conoce como el padre del Balanced Scorecard, pues se le considera su creador como también del Activity Based Costing, consideradas herramientas estratégicas imprescindibles para las empresas.

7.1.3 EL ACTIVITY BASED COSTING (ABC) –Complementario del Balanced Scorecard–.

Robert Kaplan señala: El Balanced Scorecard y el Activity Based Costing, son complementarios. El primero revela dónde debemos competir, qué clientes debemos conquistar y qué es preciso hacer para crear valor para los clientes. El ABC demuestra cómo estamos ganando o perdiendo dinero con estos clientes.

El Balanced Scorecard y el Activity Based Costing permiten canalizar las energías, las habilidades y los conocimientos específicos de todos los colaboradores de la organización en busca de la realización de metas estratégicas y de las ganancias a largo plazo.

La Mobil Oil Corporation en el año de 1994 introdujo el *Balanced Scorecard*, también conocido como *tablero de control o cuadro de mando integral*, y logró una alta rentabilidad, pues en 1995 obtenía beneficios que superaban en un 56 por ciento la media de la industria.

El Balanced Scorecard es algo más que un sistema de medición. Las empresas lo utilizan como el marco y estructura central para sus procesos. *Su verdadero poder aparece cuando se transforma de un sistema de indicadores en un sistema de gestión.*

El Balanced Scorecard ha ofrecido un marco para analizar la estrategia utilizada, más allá de los indicadores financieros, y crear valor desde cuatro perspectivas diferentes:

La financiera: la estrategia de crecimiento, rentabilidad y riesgo vista desde la perspectiva del accionista.

La del cliente: la estrategia para crear valor y diferenciación desde la perspectiva del cliente.

La del proceso interno: las prioridades estratégicas de los distintos procesos del negocio que crean satisfacción para el cliente y los accionistas.

La del aprendizaje y el crecimiento: Las prioridades para crear un clima que soporte el cambio, la innovación y el crecimiento organizacional.

7.1.4 EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL (CMI) Y EL CUADRO DE MANDO

En los últimos años, dentro del área del management, emerge con fuerza el concepto del Balanced Scorecard (Cuadro de Mando Integral, CMI), acuñado por Kaplan y Norton.

Existe una rica bibliografía al respecto. Hay una distinción básica entre Balanced Scorecard (CMI) y Cuadro de Mando. En su origen, el Balanced Scorecard se constituía esencialmente en una herramienta de medición (1992), de ahí su traducción al castellano de ‘Cuadro de Mando Integral’. Posteriormente hacia 1996 evolucionó hacia una herramienta de Implantación estratégica integral y en la actualidad resulta útil en la llamada Gestión estratégica integral.

El Cuadro de Mando que se utilizaba ya a mediados del pasado siglo con el término de ‘Tableau de bord’, es un instrumento de medición, fundamentado en la metodología promulgada por Rockart de los Factores críticos de éxito (critical success factors).

El principal nexo de unión entre ambas herramientas estriba en la medición. El Balanced Scorecard tiene como objeto final la correcta implantación de la estrategia a través de una disciplinada definición de objetivos, eficazmente relacionados y alineados en función de la misma. El Cuadro de Mando entraría en escena a continuación. Una vez definidos esos objetivos, con la determinación de los indicadores adecuados para el correcto seguimiento del desempeño²³⁷.

²³⁷ López Viñegla, Alfonso. Artículo sobre *Cuadro de Mando y Cuadro de Mando Integral* (Balance Scorecard), una sutil diferencia.

7.2 PLANEACION ESTABLECIDA EN COLOMBIA DESDE 1991

En la Carta política de 1991 se encuentra plasmada dentro del Título XII, *Del régimen económico y de la hacienda pública*, que en su Capítulo 2²³⁸, artículo 339, establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan nacional de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y los objetivos nacionales de largo plazo, las metas y las prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

El plan está dividido en dos partes: una parte general y un plan de inversiones. De acuerdo con la ley, en la *parte general* deben estar contenidos los objetivos y las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo. La parte general también debe especificar las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido. La ley además señala que en esta parte del plan se deben definir las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

Por otro lado, el *plan de inversiones* debe contener la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución; la descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

²³⁸Posteriormente, parte de los artículos 339 a 344 fueron reglamentados por la Ley 152 de 1994.

Para efecto de dar claridad al término presupuestos plurianuales, el artículo 7° de la Ley 152 de 1994, los define así: “Se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiamiento de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal. Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación”. Bajo este esquema han sido tramitados los planes del Salto Social y Cambio para Construir la Paz.

7.3 LEY 790 DE 2002

La Ley 790 del 27 de diciembre de 2002, contiene disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente Alvaro Uribe Vélez, para reestructurar la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con el fin de:

- a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia;
- b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios;
- c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;
- d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;
- e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;
- f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplieran las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando haya lugar a ello; y
- g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

La citada Ley 790 precisa la fusión del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho, conformando el Ministerio del Interior y Justicia. Igualmente dispone la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico, para crear el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Por otra parte fusiona el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, estableciendo el Ministerio de la Protección Social.

De esta forma, de los 22 sectores de desarrollo Administrativo de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que operaron desde 1999 en el Orden Nacional, con base en las previsiones de la Ley 489 de 1998, quedaron solamente 19, debido a la fusión de que fueron objeto los 6 ministerios antes citados.

Haciendo un balance del Programa de Renovación de la Administración Pública con corte a 4 de diciembre de 2004, se puede observar que a agosto de 2002 había 302 entidades en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. A esa fecha se habían reestructurado 145 entidades en los 19 sectores y se contaba con 274 entidades. Entre las reestructuraciones se destacan, 32 liquidaciones, 4 fusiones, 3 escisiones, 9 creaciones, 1 descentralización²³⁹.

Sin embargo, hacia el año 2004 y a pesar del proyecto para trasladar al Departamento Nacional de Planeación, las funciones que la Ley 489 de 1998 le otorgó al Departamento Administrativo de la Función Pública, aquel no pudo cristalizarse por lo cual, continúa en cabeza de este último, no sólo el establecimiento de la metodología para la elaboración de los planes sectoriales, sino la evaluación de las políticas de administración pública y desarrollo administrativo sectorial a través de la Dirección de Control Interno y racionalización de Trámites.

La renovación de la Administración Pública propuesta por el Gobierno, consiste en un análisis riguroso de los procesos básicos de la misma, que permita su replanteamiento y optimización, con miras a facilitar el logro de los objetivos sociales del Estado dentro de un marco de eficiencia económica, y debe entenderse como un replanteamiento del aparato estatal dirigido a la materialización de una nueva concepción del Estado: el Estado Comunitario, definido como un Estado al servicio del ciudadano, cuyos objetivos primordiales son un Estado gerencial (que

²³⁹ Fuente: PRAP. Elaboración: DNP.

administre lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados), un Estado participativo (que tenga en cuenta las demandas de la gente) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).

El gobierno está adelantando unas reformas transversales que tienen un impacto en todos los niveles del Estado. Dichas reformas son: a) la reforma al sistema del empleo público; b) la reforma al sistema de contratación administrativa; c) la creación de una estrategia gubernamental (con la correspondiente institucionalidad) para la defensa judicial del Estado; d) el diseño de una política integral para la gestión productiva de los activos de propiedad del Estado; e) la implantación de un sistema de evaluación por resultados; f) la reforma a los organismos de regulación y control; g) la reforma al sistema presupuestal; h) la unificación de los sistemas de información al interior del Estado y de éste con los ciudadanos; i) el fortalecimiento del gobierno electrónico; j) la estrategia antitrámites; y k) la política de racionalización y calidad normativa.

El Estado Comunitario es un Estado administrativamente más cercano al ciudadano y con el programa de Renovación de la Administración Pública, se busca una mayor delegación de funciones y competencias en el orden territorial, la eliminación de las duplicidades entre el gobierno central y los entes territoriales, la recuperación de la fortaleza del nivel intermedio de gobierno, la promoción de la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, y el incentivo de la integración de regiones, nuevamente con un fin último, cual es la liberación de recursos con destino a actividades sociales, pues en la medida en que se eliminen duplicidades y se asegure la gerencia adecuada de las regiones y de sus instituciones, se logrará un ahorro significativo en los gastos gubernamentales.

Durante el período gubernamental 2002-2006, los temas transversales del PRAP son: empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la Nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistemas de información, sistema de contratación pública, control interno, estrategia antitrámites y regulación, supervisión y control. Cada uno de estos temas es lo suficientemente interesante y complejo como para ameritar un artículo independiente. Aquí, nos limitaremos a

realizar una breve descripción del tema y de la estrategia que el Gobierno se encuentra implementando para cada uno de ellos²⁴⁰.

7.4 PLAN DE DESARROLLO HACIA UN ESTADO COMUNITARIO: LEY 812 DE 2003

El artículo 339 de la C. P., dice que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

La Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, señala en su artículo 3 que trata sobre los principios en materia de planeación, en su literal n): conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial, estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un Plan de Inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la nación y las

²⁴⁰Jiménez, Claudia. *Informe sobre el PRAP*, de junio 19 de 2005. Presidencia de la República.

entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

En la Ley 812 de 2003²⁴¹, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario, se lee: téngase como parte integral de la parte general del presente Plan de Desarrollo el documento anexo denominado ‘Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario’, elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, con las modificaciones aprobadas en la presente ley. El documento contiene los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, el diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales, las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos, las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los mencionados objetivos y metas, y el señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas. En caso de presentarse diferencias de interpretación entre el articulado y las bases del Plan, primará el articulado. Igualmente el Plan Sectorial de la Rama Judicial se incorporará a la presente Ley.

El Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones 2002 -2006, hacia un Estado Comunitario, debe ser participativo, gerencial y descentralizado, y persigue cuatro objetivos básicos nacionales y sectoriales de la acción estatal:

1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.

2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.

²⁴¹ Diario Oficial 45231 del 27 de junio de 2003.

3. Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un avance en la descentralización que conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial.

La Ley 812 del 26 de junio de 2003, sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario, ofrece una importante continuidad a las políticas comerciales de largo plazo, señalando claramente que se continuará con la ejecución del Plan Estratégico Exportador 1999-2009 como estrategia de inserción internacional de largo plazo involucrando al sector privado, público y la academia. Se incluirá dentro del Plan Estratégico Exportador nuevas estrategias para la diversificación de los mercados destino de las exportaciones colombianas.

Por otra parte, se buscará que el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) sea equilibrado, elimine barreras innecesarias al comercio internacional de bienes y servicios, permita una apertura en los mercados de contratación pública, y cuente con una mayor disciplina en las ayudas internas para los productos agrícolas, para lo cual se implementarán espacios e instancias de participación ciudadana, que permitan conocer las necesidades de los diferentes sectores sociales afectados e involucrados, en el territorio nacional.

Y que las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial del Comercio, OMC, estén orientadas a lograr una reforma al comercio mundial de productos agrícolas y la eliminación del escalonamiento y picos arancelarios, entre otros²⁴².

En definitiva, la planeación administrativa es de suma importancia para las entidades públicas y para lograr óptimos resultados se debe optar por un modelo de planeación, ya sea, el de Planeación Estratégica, el Balanced Scorecard (BSC), el Activity Based Costing (ABC), el Cuadro de Mando Integral (CMI), o el Cuadro de Mando, entre otros.

²⁴² Boletín Legal de Comercio Internacional, Bogotá, junio de 2003.

De cualquier forma, resulta importante el establecimiento de mediciones para el control de lo planeado, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo, en lo referente a los Sectores de Desarrollo Administrativo del Orden Nacional y con éste y los planes de Desarrollo territoriales para los Órdenes Departamental y Municipal.

En Colombia resulta inaplazable fortalecer las herramientas y los procedimientos que utiliza el gobierno en ese aspecto y promover una cultura de la planeación en sus diferentes fases de formulación, evaluación y control de los planes de desarrollo administrativo sectoriales.

Se debe promover una mayor participación de la comunidad y propiciar la coordinación interinstitucional entre los diferentes órdenes de gobierno para la optimización de los recursos y la direccionalidad del gasto. Así mismo se pueden establecer convenios con instituciones públicas y privadas para el desarrollo de la Ley 489 de 1998, incluido el Sistema de Desarrollo Administrativo.

CONCLUSIONES FINALES

En Colombia se han llevado a efecto varias reformas al Estado, y varias reformas administrativas. Dentro de las reformas del Estado a partir de 1991, han sido las reformas del nivel de gobierno o de la gestión pública²⁴³ las más manifestadas en el redimensionamiento del Estado en aras de la reducción de su tamaño, presentándose la disminución de entidades mediante la fusión, supresión o escisión de organismos o dependencias, o el traslado de funciones de una entidad a otra; las privatizaciones, etc.; con la consecuente emisión de leyes para llevarlas a cabo y la incidencia en el gasto por indemnización a empleados, puesta en marcha de programas y otros.

Las reformas políticas o sean las reformas de la relación política entre sociedad y Estado mediante las cuales se garantiza la gobernabilidad, se han dado parcialmente; y las reformas a nivel de la Constitución misma con profundas reformas del Estado, se presentaron principalmente con la expedición de la Constitución Nacional de 1886 y la Constitución Política de 1991, las cuales han implicado varias reformas administrativas²⁴⁴, que conllevan que cada administración de turno las enfoque de manera diferente.

A nivel mundial, los países han tomado los parámetros dados por los países de avanzada y para idear sus programas de reforma administrativa, se han basado en aquellos y en *Obras y Documentos* de carácter mundial, que contienen importantes elementos para la realización con éxito de sus reformas estatales, no sólo desde el punto de vista económico, sino administrativo y organizacional, y en muchas ocasiones político y social.

²⁴³ La reforma del Estado se enfoca en la mejora de procesos al interior de la Administración Pública y para la mejora de los servicios que presta el Estado, tiene tres niveles interdependientes: 1. El nivel de proceso de gobierno o de gestión pública. 2. El nivel de régimen político o de la política misma. 3. El nivel de la Constitución Política del Estado (La reforma del Estado mexicano: www.google.com.co).

²⁴⁴ La reforma del Estado implica también una reforma administrativa que incluye, procesos político-técnicos de transformación de actitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica (<http://www.canavi.gob.mx/>).

Koldo Echeverría considera que hay cuatro niveles de reforma: administrativa de acuerdo a cuatro componentes básicos de la administración: el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales y las relaciones con los ciudadanos. Estos modelos son: garantista, eficientista, contractualista y servicial.

Pueden citarse dentro de las Obras: El libro de Michael Crozier: “Cómo reformar el Estado?”²⁴⁵, y La “Reinvención del Gobierno” de David Osborne y Ted Gaebler²⁴⁶.

Dentro de los Documentos²⁴⁷ se destaca: “La Gobernabilidad de la Democracia”, el Informe a la Comisión Trilateral de 1975²⁴⁸; El Consenso de Washington, de 1990²⁴⁹ y los siguientes Documentos del Banco Mundial²⁵⁰: a) El Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1989²⁵¹; b) El Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1993²⁵²; el Informe del Banco Mundial de 1997, “El Estado en un Mundo en Transformación²⁵³”; así como también los Documentos referentes a las Reformas del Servicio Público en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en donde la Nueva Gerencia Pública, ha sido la Guía²⁵⁴. Además varios Documentos producidos por el CLAD²⁵⁵ y otros por entidades colombianas como el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, y algunos autores colombianos.

De la obra *Cómo reformar el Estado*, de Crozier el Gobierno Colombiano del cuatrenio 1994 – 1998, tomó el desarrollo administrativo que lo plasmó en el Sistema de Desarrollo Administrativo como cultura prevaleciente en el país para las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, las territoriales, las autónomas y las sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional, en orden a fortalecer su capacidad administrativa y su desempeño institucional.

Un Sistema de Desarrollo Administrativo similar al vigente en Colombia, establecido con anterioridad a éste, está siendo utilizado con buenos resultados en Méjico, mediante el Sistema de Desarrollo Administrativo en Estados y Municipios,

²⁴⁵ Crozier, Michael, *¿Cómo Reformar al Estado?*. México. FCE, 1992. A éste podría agregarse “Estado Moderno, Estado Modesto”, del mismo autor que data de 1997.

²⁴⁶ Ediciones Paidós, Barcelona- Buenos aires- México- 1992.

²⁴⁷ Flores Alonso, María de Lourdes, *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Mayo de 2003

²⁴⁸ Feldman, Eduardo, *Instituciones y desarrollo*, noviembre de 2000

²⁴⁹ Josep F. María Serrano, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* www.etea.com/rfoment.htm, 278 noviembre de 2003.

²⁵⁰ Grupo del Banco Mundial. Enlace: <http://www.bancomundial.org/>

²⁵¹ Grupo del Banco Mundial. Enlace: <http://www.bancomundial.org>

²⁵² Grupo del Banco Mundial. Enlace: <http://www.bancomundial.org>

²⁵³ Las reformas efectuadas desde comienzos de los años ochenta, han tenido en cuenta algunas de las obras mencionadas y contienen elementos de los citados documentos.

²⁵⁴ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas del Servicio Civil: Una comparación Internacional*. México, D.F., www.camaradediputados.gob.mx/comisiones59legislatura.

²⁵⁵ <http://www.clad.org.ve>

en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) correspondiente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), Unidad de Desarrollo Administrativo, del cual la Administración Pública colombiana ha tomado algunos derroteros²⁵⁶.

Cabe agregar que la eficiente puesta en marcha del Sistema de Desarrollo Administrativo que opera en Colombia principalmente en los 19 sectores de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional (a cuya cabeza se encuentra un Ministerio o un Departamento Administrativo), con motivo de la expedición de la Ley 489 de 1998, Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, constituye una herramienta para luchar contra la corrupción y para afianzar la credibilidad en las instituciones públicas, por lo cual, se hace necesario extender su aplicación no sólo a las entidades territoriales, sino a las autónomas y a las sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional²⁵⁷.

En relación con el libro *la Reinención del Gobierno*, de David Osborne y Ted Gaebler, creemos que se tomaron de aquel los raizales enfoques de la nueva micro gerencia pública -pues ellos no desarrollaron lo que es en esencia la Nueva Gerencia Pública-, sin embargo, con la Ley 489 de 1998, se dieron los primeros pasos y se hablo de la Alta Gerencia de la Administración Pública en el Orden Nacional²⁵⁸ y posteriormente, en la Ley 909 de 2004, en el Capítulo VIII denominado de los principios de la gerencia en la Administración Pública, se plasmaron los empleos de naturaleza gerencial, los principios de la función gerencial, los procedimientos de ingreso a los empleos de naturaleza gerencial y los acuerdos de gestión..

²⁵⁶ En México, el Sistema fue diseñado para ser implantado a una federación de estados (y municipios), dada su organización de corte federalista, a diferencia de Colombia donde rige la centralización política y la descentralización administrativa.

En Colombia ha dificultado la aplicación del Sistema de Desarrollo Administrativo, la planeación establecida mediante el Sistema Nacional de Evaluación y Resultados denominado SINERGIA, del Departamento Nacional de Planeación, establecido por la Ley 152 de 1994. En él se consideran como elementos clave, la misión, la visión y los objetivos, al igual que el establecido en Méjico. Por esa razón no podrá utilizarse para el Sistema de Desarrollo Administrativo esa misma metodología. Sin embargo, sería conveniente que el legislador unificara las leyes 152 de 1994 y 489 de 1998 en un único texto con el fin de que se manejara un solo sistema de planeación y evaluación, pues la planeación administrativa debidamente manejada, incide enormemente en el desarrollo del país, y coadyuva en la lucha contra la corrupción.

²⁵⁷ Artículos. 15, 20 y 40 de la Ley 489 de 1998.

²⁵⁸ Ver artículo 30 de la Ley 489 de 1998.

En cuanto a los documentos tipo, algunos de ellos han tenido una gran incidencia en Colombia, principalmente los del CLAD, el cual le propone a los estados a través de sus Consejo Científico, reconstruir el Estado para que recupere su capacidad de gestión y aumente su gobernabilidad, la implantación de la Reforma Gerencial y la administración basada en el control a posteriori de los resultados obtenidos por la burocracia. Para lograr este último propósito, incluye la presencia de tres mecanismos esenciales en ese proceso, dentro de los cuales se encuentra el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas, o sea el *contrato de gestión*, que tiene como base, metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas, el cual se plasmó en el gobierno Uribe, en la Ley 909 de 2004 como ACUERDO DE GESTIÓN, para los gerentes públicos²⁵⁹.

Es importante tener en cuenta que actualmente hay una crisis generalizada de las administraciones públicas mundiales y todos los países desarrollados tienen problemas del mismo orden, por lo cual se requiere una mayor organización del Estado para poder administrarlo. Igual ocurre en los países subdesarrollados o tercermundistas, los cuales tienen no sólo que seguir las pautas trazadas por aquellos sino solicitarles ayuda para salir del subdesarrollo en el cual cada día se consumen más, principalmente por la elevada deuda pública externa.

Lo importante para los estados es tomar de los de avanzada los aspectos positivos y efectuar reformulaciones a sus sistemas de desarrollo administrativo, para sacar adelante las administraciones públicas, que en muchos casos se encuentran en una encrucijada.

Uno de los consejos a los gobiernos de los países en desarrollo, señala que “debemos conocer mejor lo que enseña la experiencia en materia de reforma de la administración pública tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo para aplicarlo a los de América Latina”²⁶⁰.

²⁵⁹ Ahora, con la vigencia plena de la Ley 909 de 2004 y sus decretos leyes y reglamentarios se espera que la Administración Pública, en esencia mejore en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta su ámbito de aplicación.

²⁶⁰ Geoffrey Shepherd. El desafío de la Administración Pública en América Latina. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas. Versión revisada del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

En Colombia resulta inaplazable fortalecer las herramientas y los procedimientos que utiliza el gobierno con ese norte y promover una cultura de la planeación en sus diferentes fases de formulación, evaluación y control de los planes de desarrollo administrativo sectoriales, por lo cual es importante que se implemente el Sistema de Desarrollo Administrativo a Nivel Nacional, se implante a Nivel Territorial, en las entidades autónomas y en las sujetas a regímenes especiales en virtud de mandato constitucional, para que la planeación sea efectiva y la modernización del Estado llegue a todos los rincones de Colombia y no continúe siendo privilegio del Sector Central de la Administración, como ha ocurrido con el Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP.

Si bien es cierto que en la actual coyuntura se tiende a efectuar una transformación organizacional del Estado en el marco de su Modernización, y en la búsqueda de un Estado funcional y viable se han tomado de los países desarrollados los instrumentos necesarios para su organización y funcionamiento, en aras de recuperar la credibilidad perdida en sus instituciones; y se está efectuando una completa renovación de su Administración Pública hacia un Estado Comunitario²⁶¹, en forma genérica puede observarse que después de muchos años de intentos de modernización de la gestión pública en Colombia, los logros siguen siendo precarios, pues los modelos y la normatividad han sido copiados de otros países con diferente cultura y desarrollo, lo cual dificulta su comprensión y aplicación.

²⁶¹ Son teóricos del Estado Comunitario: Habermas, Wallser y Eltzzioni. Caracterizan este tipo de sociedad política como del más avanzado linaje socialdemócrata, en el que una auténtica participación ciudadana planea, controla, decide y construye su propio horizonte, no sólo desde una perspectiva material sino esencialmente desde el punto de vista cultural y político.

BIBLIOGRAFÍA

Bryson Bryson, John M, *El libro de Campo del Reinventor*, San Francisco 2000.

Cabanellas, Guillermo, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1998.

Cárdenas, Jorge Hernán, *Gobernabilidad y Reforma del Estado*, Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, Colombia, 1994.

Cercas Alonso, Alejandro, *Crisis y reformas del Estado de Bienestar en Europa*, www.psoe-pe.org.

Currie, Lauchin, *Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchin Currie*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1952.

Chase Plater, Luis Enrique, *La reforma del Estado*, www.bibliojurídica.org.libros.

Crozier, Michael, *¿Cómo Reformar el Estado?* México. FCE, 1992

Feldman, Eduardo, *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, PNUD, revista No. 7, noviembre de 2000.

Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, *Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales*, Diciembre de 2000.

Fleury, Sonia, *Reforma del Estado*, Revista instituciones y desarrollo No. 14 -15 (2003), Barcelona España. www.top.org,

Flores Alonso, María de Lourdes, *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, mayo de 2003.

Garavito, Luis Fernando, *Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano*. Un. Externado de Colombia. Bogotá, 1998.

García Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Ed. Alianza, Madrid, 1987.

González, Jorge Iván, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, en un artículo publicado en *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, No. 275, septiembre de 1999, pp. 82-89, titulado: “La Reforma del Estado fue sólo un Maquillaje”

Guadarrama Sánchez, Gloria, *Gerencia Pública y Política Social en Latinoamérica*, volumen 13, 2003

Henaó Hidrón, Javier, *La Nueva Reforma Administrativa. Estatuto de la Administración Pública y Reordenamiento del Estado*. Editorial Temis. Santafé de Bogotá, 2000.

Herrera Aguilera, Santiago, *Comentario sobre la Política Fiscal 1990-1994*, en las Reformas Económicas del Gobierno del Presidente Gaviria, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1994.

Ibáñez Najar, Jorge Enrique. *Estatizar el Estado*. En *El Estado, Reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI*. Centro Editorial Un. del Rosario 1ª edición. 2005.

López Garavito, Luis Fernando, *Pensamiento Económico y Fiscal Colombiano*, Universidad Externado de Colombia, 1998.

Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *Sistemas del Servicio Civil: Una comparación Internacional*, Centro de Estudios Sociales y de Administración Pública, Méjico D. F.

Mejía Jaramillo, Jaime, *El Pensamiento Económico Colombiano en el siglo XX*, Tercera edición, Temis, Bogotá, 1982.

Molina Betancur, Carlos Mario, *Reducir o fortalecer el Estado*, en “El Estado: Reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI”, Universidad del Rosario. Bogotá, 2005.

Molina Betancur, Carlos Mario y Cerón Zapata, Pilar, “Primeras Reflexiones acerca del contenido normativo de la Ley 489 de 1998”, *Revista de estudios sociojurídicos*, Centro Ed. Un. del Rosario, 2004.

Molina García, Cuauhtémoc, *La Planeación Estratégica*. www.google.com.co

Naranjo Gálvez, Rodrigo, investigador Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, VII Congreso Internacional el CLAD, Lisboa, Portugal, Octubre de 2002.

Osborne, David y Gaebler, Ted, *La Reinención del Gobierno*. Ediciones Paidós, Barcelona- Buenos Aires- México- 1992.

Parejo Alonso, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, en Estudios sobre la Constitución Política Española, Civitas, Madrid, 1991.

Pineda de Martínez, Rosa, *Derecho Disciplinario, Manual Práctico, 2ª. ed.*, Librería ediciones del Profesional, Bogotá, 2004.

Pineda de Martínez, Rosa, *Régimen de Inhabilidades de los servidores públicos*, Manual Práctico, 1 edición, Librería ediciones del Profesional, Bogotá, 2004.

Pineda de Martínez, Rosa, *Temas de Administración Pública, 500 preguntas y respuestas*, Manual Práctico, 1ª edición, ACI Marpine Ltda., Bogotá, 2005.

Quinn, James Brian, *Ensayo Estrategias para el Cambio*. www.geocities.com/unefa.

Restrepo, Juan Camilo, *Hacienda Pública*, Un. Externado de Colombia. Bogotá, 1994.

Rosas Vega, Gabriel, *Implicaciones del Informe de la Comisión de la Racionalización del Gasto Público sobre las Reformas del Estado y la Administración Pública*, Santafé de Bogotá, dic. 1996.

Sáchica, Luis Carlos, *Constitucionalismo Colombiano*. Ed. Temis. 6. ed. Bogotá, 1980.

Serrano, Josep F. María, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* 2004.

Taylor, James N. *Planificación Estratégica para la Empresa de Éxito*, Modern Business Reports, Alexander Hamilton-Institute, Inc. New York, 1979.

Uribe, Antonio José, *La Reforma Administrativa en Colombia*, Casa Editorial de Arboleda & Valencia, Bogotá, 1917.

Younes Moreno, Diego, *Las reformas del Estado y de la Administración Pública en el siglo XX*. Santafé de Bogotá, Esap, 1998.

DOCUMENTOS

Acerca de la Reforma Estructural y el nuevo papel del Estado: documento de Luis Jorge Garay Salamanca, en *Gobernabilidad y Reformas al Estado*, de Jorge Hernán Cárdenas. Compilación. Bib. Jur. Diké. 1994.

Actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación, Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP. Bogotá, 2003.

Aguilar Villanueva, Luis, la reforma del Estado en México: www.google.com.co.

Agenda de Conectividad, Gobierno en Línea. Directiva Presidencial 02 de 2000.

Boletín Legal de Comercio Internacional, Bogotá, junio de 2003.

Documento de Cesar Pimiento, presentado ante el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública celebrado en Panamá del 28 al 31 de Octubre de 2003, titulado: El programa Colombiano de modernización de la Administración Pública Nacional.

Documento: *Reformas planteadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP*. Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, *Carta Administrativa*, No. 85, Bogotá, 1997.

El artículo transitorio 20. Un mandato constitucional. Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado. Santafé de Bogotá; marzo de 1994.

El Salto Social en marcha, Samper, entrevistas y testimonios. Bogotá, 1995.

El Consenso de Washington, de 1990. www.bancomundial.org

El Desafío de la Reforma Administrativa en América Latina (Geoffrey Shepherd).
Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (feb. 1999), Caracas,
un.org.documents.CLAD.

El Estado en un Mundo en Transformación, Informe del Banco Mundial de 1997.
www.bancomundial.org

Gobernabilidad de la Democracia, informe a la Comisión Trilateral, 1975.
www.bancomundial.org.

Informe al Congreso. Departamento Administrativo del Servicio Civil, Bogotá,
1970-1974.

Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1989.
www.bancomundial.org.

Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1993.
www.bancomundial.org.

Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1997.
www.bancomundial.org.

Informe sobre el PRAP, de junio 19 de 2005. Claudia Jiménez, Presidencia de la
República.

Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I). Departamento
Nacional de Planeación, Bogotá, enero 2002.

Memorias del Segundo Congreso del CLAD, Tomo III. 1995.

Memorias Tomo I, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, 1997.

Norma Técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2004.

Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar? (Derry Ormond y Elke Löffler). Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (feb. 1999), Caracas, un.org.documents.CLAD.

Ponencia presentada en la Conferencia de los Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5 – 8 de abril de 1997, Toonen Theo, Public Sector Reform in Western Europa.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, PROMAP; *Sistema para el Desarrollo Administrativo en Estados y Municipios; Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)*, Unidad de Desarrollo Administrativo. México. www.google.com.co .

Programa de Renovación de la Administración Pública hacia un Estado Comunitario. Directiva presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002.

Reformas del Servicio Público en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en donde la Nueva Gerencia Pública, ha sido la guía. Mascot Sánchez, María de los Ángeles, Sistemas de Servicio Civil. Una comparación Internacional. Comité del centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. www.google.com.co

Una Nueva Gestión Pública para La América Latina. Propuesta del Clad. www.clad.org.ve.

NORMATIVIDAD

Constitución Política de Colombia. Legis Ed. Bogotá, 1999.

Decretos 1567 de 1998, 682 de 2001, 1227 de 2005

Decretos 2145 de 1999 y 2539 de 2000

Decreto 2170 de 2002

Decreto 4110 de 2004

Decretos 770, 785, 1227, 1599, 2539 y 3622 de 2005

Leyes 42, 80 y 87 de 1993

Leyes 131, 134 y 152 de 1994

Ley 190 de 1995

Ley 344 de 1996

Ley 489 de 1998

Leyes 734 y 790 de 2002

Leyes 812, 850 y 872 de 2003

Ley 909 de 2004

Ley 962 de 2005