

DOCUMENTO CONPES DNP-3248

(Bogotá, octubre 20 de 2003)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Documento original: CONPES DNP-3248

Este documento presenta a consideración del CONPES los lineamientos generales, el alcance y mecanismos de evaluación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), en desarrollo de la directiva presidencial No 10 de 2002. Dicho Programa busca adecuar la administración pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales. En conjunto, el programa se propone adecuar la administración pública a las necesidades y a las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía.

INTRODUCCIÓN

El desempeño de la administración pública colombiana ha sido deficiente en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos fundamentales para los ciudadanos. No obstante, las estructuras administrativas han ido demandando cada vez más recursos, privando de éstos a otros actores sociales que podrían utilizarlos en una forma socialmente más productiva. En estas circunstancias, el Estado debe recuperar su capacidad para cumplir eficaz y eficientemente sus funciones esenciales.

La organización de la administración pública no puede ser independiente de la concepción que se tenga del Estado: en el marco de la Constitución Política, cualquier proceso de reforma de la primera debe reflexionarse previamente acerca de la concepción del segundo, estableciendo claramente dónde éste debe estar presente de manera directa y dónde no, y qué tipo de división del trabajo y de complementariedad debe existir entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de la comunidad, en función del interés general.

Se trata de una concepción del Estado que permita superar la falsa tricotomía entre gobierno, comunidad y mercado, reconociendo que una adecuada complementariedad entre estas esferas permite el mejor desarrollo de las funciones básicas del Estado y que cada una de ellas cumple un papel irremplazable en el funcionamiento de una sociedad moderna.

Desde la perspectiva económica, esto significa que la acción del Estado Comunitario debe orientarse fundamentalmente a buscar el equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que la intervención permita corregir tanto las fallas del mercado como las fallas del gobierno, reducir las externalidades negativas que limitan el desarrollo económico y social del país y potenciar las positivas asegurando la equidad en la recepción de los frutos del desarrollo. Dicho equilibrio requiere de instituciones con la capacidad de enfocar la gestión a favor de una provisión efectiva de bienes y de servicios públicos como de una promoción, de una regulación y de un control estatal eficaz que permitan complementar la acción de los mercados.

Dentro de este marco, el Estado es promotor, regulador, controlador, y sólo empresario cuando ello es indispensable o sea la mejor alternativa, siempre que la sostenibilidad financiera de su intervención esté asegurada.

I. MARCO CONCEPTUAL: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO

La Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho dentro de un marco democrático, descentralizado y participativo dirigido, entre otros fines, a servir a la comunidad, a promover la prosperidad, a asegurar la convivencia pacífica y a garantizar la prevalencia del interés general. (1) E

aspectos le señalan al Estado Colombiano un marcado espíritu comunitario los cuales, de acuerdo con la Constitución, deben tener un desarrollo progresivo.(2)

El Estado Comunitario es un Estado formado, organizado y administrado en función del servicio ciudadano, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad.

El Programa de Renovación de la Administración Pública, tiene como objetivo último materializar las principales directrices del Estado Comunitario: un Estado participativo (que estimule la participación y tenga en cuenta las demandas ciudadanas), un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).

A. Estado participativo

El Estado Comunitario parte de la reivindicación de lo público desde la perspectiva de la ciudadanía buscando un ciudadano más protagonista de la evolución de la sociedad, involucrado en la construcción, gestión y el control de lo público. El desafío para la gestión pública es construir y multiplicar los espacios de lo público, en procura de procesos abiertos de participación que fomenten una reflexión y una deliberación colectiva, para la realización de los intereses comunes.

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 definición, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Fortalecer la participación ciudadana en la definición de la gestión pública, es una prioridad del Estado Comunitario. Así, el ciudadano participa en el establecimiento de metas de interés público a partir de múltiples foros de consulta, tales como el Referendo, el Consejo Nacional de Planeación, los consejos comunitarios, las audiencias públicas de asignación de los recursos de inversión, entre otros.

La ciudadanía también está llamada a participar directamente en la ejecución de las políticas públicas. Trascendiendo su propia estructura, el Estado Comunitario impulsa su integración con la sociedad mediante la delegación o la externalización de funciones y de servicios, teniendo en cuenta los principios de especialidad, de complementariedad, de solidaridad y de subsidiaridad.

Igualmente, en el Estado Comunitario el ciudadano tiene la responsabilidad política de ejercer el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y de la gestión estatal, procurando la transparencia y buena utilización de los recursos públicos. En efecto, ningún esfuerzo del aparato estatal es efectivo si no cuenta con el respaldo ciudadano; y para que este respaldo sea eficaz, el ciudadano debe contar con información confiable, pública y en tiempo real.

En fin, en el Estado Comunitario el ciudadano es el único beneficiario del esfuerzo del aparato estatal sólo en función de él y de su bienestar que se justifica la existencia de las estructuras, de los procesos y los procedimientos administrativos. El Estado Comunitario no es un fin en sí mismo, sino un medio para cohesionar la sociedad.

B. Estado gerencial

Dentro de la concepción del Estado Comunitario, la administración pública debe fortalecer su institucionalidad con una nueva cultura gerencial de administración de lo público. En este contexto, los conceptos básicos deberán tenerse en cuenta en el desarrollo del proceso de renovación de la administración pública: austeridad, eficacia y eficiencia, gestión por resultados, y flexibilidad administrativa.

1. Austeridad

El Estado debe racionalizar sus gastos no sólo porque así lo indique una coyuntura fiscal determinada, porque los recursos gastados en el funcionamiento del Estado recortan los bienes y servicios que el Es

debe proveer a los ciudadanos. En consecuencia, el objetivo fundamental de la renovación de la administración pública es una adecuada relación entre el presupuesto de funcionamiento y el de inversión, maximizando el impacto de este último.

2. Eficacia y eficiencia de los procesos

La eficacia y la eficiencia de la administración pública dependen no sólo de su organización, sino de la racionalidad de los procesos estructurales sobre los cuales se basa su operación (presupuesto, contratación, manejo de información, administración de recursos humanos, etc.). En efecto, si no se logra la productividad en el ejercicio de la función pública, no se generará el ahorro necesario para invertir y, en consecuencia, para crecer.

Los cambios en los procesos pueden ser de dos tipos: marginales o estructurales. Los primeros tienen que ver con los procedimientos inherentes al proceso; dada su naturaleza y su bajo grado de complejidad, estos cambios pueden ser rápidos y lograr resultados a corto plazo, pero su alcance es limitado. Los cambios estructurales, por el contrario, son cambios profundos, que apuntan más a la concepción misma del proceso; en consecuencia, son cambios con un alto grado de complejidad, que modifican radicalmente la situación existente y en esa medida pueden afectar numerosos intereses, por lo cual requieren una voluntad política para sortear las barreras naturales al cambio y un tiempo relativamente largo para estar puesta en marcha y consolidación.

La eficiencia y la eficacia de la administración pública suponen que sus procesos estructurales sean racionales y capaces de agregar valor en el desarrollo de la gestión pública. En este sentido, una transformación de la administración implica un análisis y un rediseño de dichos procesos, también acorde con la concepción que se tenga del Estado.

3. Gestión por resultados

La adopción de criterios de productividad, de eficacia y de eficiencia en la administración del Estado, es un requisito que determina que el Estado Comunitario sea un Estado que opere con un modelo de gestión orientado al logro de resultados, que promueva la cultura de la medición y de la rendición de cuentas a la comunidad y que todas las actividades públicas y que, por esta vía, reduzca los espacios para la corrupción.

La adopción de un modelo de gestión pública orientado a resultados, hace parte de la cultura que se busca desarrollar con la renovación de la administración. Ello no es otra cosa que reconocer a la sociedad como la destinataria de la actividad pública y por ende redefinir el papel y las responsabilidades de la administración en función del valor que aportan los bienes y servicios proveídos por el Estado. Con este enfoque, es determinante la creación de una demanda por resultados, lo cual conlleva a la búsqueda de productos que tengan mejores efectos para la población y a un uso eficiente de los recursos.

La gestión pública orientada a resultados implica por lo tanto una interacción permanente entre los ciclos de planeación, de ejecución y de evaluación de las políticas públicas. La evaluación debe retroalimentar los procesos decisivos en materia de asignación de recursos y de definición de políticas, con lo cual se cierra el ciclo de mejoramiento de la efectividad y de la eficiencia de las políticas y se abre un marco para la rendición de cuentas.

4. Flexibilidad administrativa

La sociedad evoluciona de manera permanente. La población demanda nuevos servicios, los empresarios cambian constantemente sus formas de actuar y las instituciones (tanto las reglas como las entidades) pueden mantenerse inmodificadas. El permanente contacto de todos los grupos sociales, incluso los más marginados, con el resto del mundo, ante todo por las comunicaciones y además por la apertura de la economía, estimulan dichos cambios. Muchas decisiones de política dejaron de ser autónomas por parte de Colombia se ha comprometido con otros países a seguir determinadas líneas de acción, por ejemplo en materia de administración de justicia, de garantía a los derechos humanos, de libre competencia, etc.

Desde la Constitución de 1991 el Presidente (y en menor medida los gobernadores y los Alcaldes) tiene margen mayor para reestructurar la administración pública y el PRAP hace uso de esos instrumentos para la implementación de las medidas necesarias a su ejecución.

C. Estado descentralizado

En la concepción del Estado Comunitario el nivel local es esencial, porque el municipio es la instancia fundamental en la relación entre el ciudadano y el Estado. Es en esta instancia donde la participación es el elemento esencial del Estado Comunitario, se hace realidad. Así, el municipio se convierte en el eje principal de la acción social, privilegiando la gestión en la localidad, de manera próxima al ciudadano, convocando a la activa participación y buscando la rendición de cuentas.

En este sentido, la articulación de los tres niveles básicos de gobierno (nacional, departamental y municipal) es indispensable, teniendo en cuenta que:

1. El gobierno debe repensarse a partir de la siguiente distribución de competencias: Las instancias nacionales formulan la política, promueven, regulan y controlan; las instancias departamentales promueven y coordinan las acciones que, en desarrollo de la política establecida y en el marco geográfico propio, permitan racionalizar la asignación de los recursos públicos de inversión. Igualmente, corresponde a las instancias departamentales coordinar y velar por la correcta prestación de servicios por parte de la instancia local; y las instancias municipales asignan los recursos públicos con base en las políticas nacionales y las prioridades establecidas por la comunidad, a través de procesos participativos que incluyan el seguimiento, la evaluación y el control. La prestación de servicios es igualmente una competencia fundamentalmente municipal.

En este contexto, el Estado Comunitario promueve la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones como mecanismos que permiten una distribución de actividades ajustada a las capacidades de las distintas instancias de gobierno. Por esta razón, el proceso de renovación de la administración pública inicia con el nivel nacional, pero debe avanzar a los otros niveles de gobierno y a las demás autoridades públicas.

2. El municipio es la instancia fundamental en la relación entre el ciudadano y el Estado, por lo cual debe fortalecerse. Este fortalecimiento debe provenir del equilibrio entre recursos y responsabilidades dentro del marco de participación comunitaria que garantice la priorización de la inversión y la vigilancia y el control del uso de los recursos públicos por parte de los ciudadanos;

3. El fortalecimiento municipal debe pasar por el examen de la viabilidad y de la conveniencia de los criterios actualmente existentes para la conformación y operación de un municipio. De conformidad con los criterios adoptados para los niveles superiores de la administración, los municipios deberán analizar con sus vecinos las posibilidades de asociación o de manejo compartido de temas que permitan minimizar el costo administrativo y, por esta vía, incrementar los recursos disponibles para inversión en la comunidad.

4. Es necesario recuperar la fortaleza y el contenido funcional del nivel intermedio de gobierno. Esto se logrará a través de regiones integradas con base en identidades culturales e intereses comunes y no con base en divisiones arbitrarias del territorio.

II. DIAGNÓSTICO

Con el Estado que tenemos, no será posible crecer más y repartir mejor los frutos de ese crecimiento. El crecimiento exagerado del gasto amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas y no ha redundado en mejores resultados sociales; la corrupción, la politiquería y la ineficiencia han minado la confianza pública en la capacidad del Estado para atender sus necesidades más apremiantes.

En la última década se ha constatado una injustificada proliferación administrativa la cual evidencia la ausencia de un modelo para la organización de las funciones administrativas del Estado, una desarticulación entre los niveles de gobierno, un funcionamiento improductivo, ineficiente e ineficaz, todo lo anterior

agravado por una inmanejable complejidad administrativa.

A. Proliferación administrativa

La rama ejecutiva del poder público ha tenido un continuo crecimiento en la última década. Como puede verse en el Cuadro 1, de 204 entidades existentes en 1990, se pasó a 227 en 1994, a 309 en 1998 y a 400 en 2002 (ver anexo N°1). Este crecimiento no muestra un criterio claro, que permita inferir la existencia de un modelo orientador de asignación de funciones administrativas o una racionalidad bien definida en materia de administración pública. Por el contrario, el crecimiento tiende a ser inorgánico, con cierta pérdida de la concepción sectorial, a pesar de que los ministerios se incrementaron de 13 a 16 en el período estudiado. Como efecto, mientras el número de entidades adscritas⁽³⁾ (las más afines a las funciones propias de la administración dentro de un contexto sectorial) disminuye de 132 a 83, las entidades vinculadas (normalmente dedicadas a la producción o prestación de bienes y servicios no esenciales y por tanto con una relación misional menos clara) aumentan de 44 a 79; y lo mismo ocurre con los organismos autónomos y otras entidades de diversa naturaleza, los cuales pasan de 0 a 55 y 45, respectivamente, en el período bajo estudio; en este último caso, como consecuencia directa de la Constitución Política de 1991 la cual creó esta categoría de entidades.

Cuadro No. 1

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

Muchas de las entidades adscritas o vinculadas duplican funciones, concentran en su patrimonio recursos públicos innecesariamente, crean arbitrajes indeseables, generan contingencias para el patrimonio público y demandan del Estado gastos para su seguimiento, sin que éste sea efectivo en la mayoría de los casos.

Así por ejemplo, existen entidades, incluso programas o unidades ejecutoras, que se crearon para apoyar políticas sectoriales de un determinado Ministerio, sin consideraciones generales de política pública y con un término de vigencia definido. Estas entidades, una vez han cumplido su misión, buscan mantenerse modificando su radio de acción, pese a que los objetivos que se perseguían con su creación ya no se cumplieron, perdieron vigencia o no tuvieron la efectividad esperada. Tal es el caso de los bancos de desarrollo, de las fiduciarias o de los fondos de garantías, entidades inicialmente de origen público vinculadas directa o indirectamente a un sector particular, pero que terminaron prestando sus servicios en todos los sectores y compitiendo entre ellas.

B. Desarticulación de los niveles del Estado

A pesar de que las diversas reformas adelantadas en los últimos años en materia de organización del Estado han sido importantes en cuanto al impulso de la descentralización en el país, ellas no han tenido igual efecto en la articulación de los tres niveles básicos del Estado: el nivel nacional, el nivel departamental y el nivel municipal.

En primer lugar, resulta paradójico que la proliferación de entidades administrativas del orden nacional y el crecimiento del gasto del gobierno central (Gráfica 1), hayan ocurrido precisamente en el período en el cual el país hizo uno de los esfuerzos más importantes en toda su historia en materia de descentralización, en virtud del cual se realizó la transferencia de una parte considerable de los ingresos y de las funciones del gobierno central a la Nación hacia los entes territoriales. Como puede observarse en la Gráfica 1, el rubro de gasto del gobierno central que más creció en la década anterior, fue precisamente el de las transferencias territoriales, las cuales pasaron de representar aproximadamente 2.4% del PIB en 1990, a 5.6% del PIB en 2003.

No obstante lo anterior, el gobierno central siguió creciendo, tanto en número y en tipo de entidades como en gasto. La articulación alcanzada con las reformas fue baja y la duplicación funcional se mantuvo.⁽⁵⁾

Gráfica No. 1

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

En segundo lugar, el deficiente grado de articulación de los diferentes niveles del Estado se evidencia igualmente en cuanto a los departamentos. El incremento de la autonomía municipal y de su capacidad de gestión pública, sin que simultáneamente se haya establecido un marco coherente y consistente para las instancias departamentales, provocó que éstas quedaran con un mandato funcional poco claro y con precarias fuentes de financiamiento, por lo cual su capacidad de agregar valor en la cadena de administración pública se redujo drásticamente. En consecuencia, el proceso de renovación deberá tener en cuenta dicha circunstancia y prestar a la articulación de los niveles del Estado la importancia que le corresponde.

C. Complejidad administrativa

La complejidad administrativa determina factores como: i) el desempeño, medido a partir del grado de dificultad en el cumplimiento de los asuntos confiados a la gestión de una entidad y del marco legal que la soporta; el grado de claridad y definición de las tareas y funciones; y los responsables de producir resultados intermedios y finales; ii) la transparencia; iii) la atención al usuario, medida a partir de la proporción de procesos que terminan en un resultado para un cliente externo; iv) el aprovechamiento de la capacidad instalada, medida a partir del número de funcionarios por tarea; el tamaño de la red institucional y la concentración de recursos en actividades misionales o en tareas de apoyo; y, v) la calidad del servicio.

En cuanto al número de funcionarios, el 6 de agosto de 2002 el Estado colombiano contaba con 805.000 funcionarios,(6) entre los cuales sobresalen tres grupos: policía, fuerzas militares y docentes. Estos tres grupos representan el 77% del total de los servidores públicos del país (590.000 funcionarios – véase Anexo N°2). Si se excluyen estos tres grupos (los cuales, por su naturaleza y marco legal merecen un tratamiento diferenciado) se encuentra que 50 entidades (menos del 17%) concentran el 90% del empleo del sector público, cuatro entidades tienen plantas superiores a 20.000 servidores y siete tienen plantas superiores a 5.000 funcionarios.

Cuadro No. 1

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

El tamaño de la red institucional en la administración pública colombiana, está determinado por el número de entidades adscritas o vinculadas, lo cual incluye las superintendencias, las comisiones de regulación de fondos y las unidades administrativas especiales entre otras entidades, que dependen de cada ministerio o departamento administrativo evidentemente, los sectores que tienen redes institucionales más extensas tienen mayor complejidad, pues demandan mayores interacciones y un esfuerzo de coordinación superior.(7)

Cuadro No. 3

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

De acuerdo con lo anterior, los sectores que presentan las redes institucionales más extensas son educación, agricultura, medio ambiente, minas y energía, comunicaciones, hacienda y crédito público, defensa y relaciones exteriores.

Tanto el tamaño de un sector establecido por el número de funcionarios de las entidades que lo integran como la complejidad de su red institucional determinada por la cantidad de entidades adscritas y vinculadas son indicadores importantes al momento de identificar los organismos con cuya reestructuración se pretende obtener mayor impacto en términos de eficiencia y de ahorro.

D. Ausencia de transparencia

De acuerdo con el índice de integridad(12), el cual mide el nivel de riesgo o la posibilidad de abrir espacio para la corrupción, en Colombia cuatro entidades se ubican en un rango bajo de integridad, 64 en un rango medio y sólo 8 (menos del 10%) en un rango alto.(13)

Cuadro No. 4

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

En materia de transparencia el desafío es grande y las actuales características de la estructura y el tamaño del Estado continúan favoreciendo la ineficiencia y la corrupción en las entidades públicas.

E. Ineficacia e ineficiencia del Estado

El aumento del tamaño del Estado Colombiano, no corresponde a los resultados obtenidos en cuanto a cobertura y a la calidad de los bienes y de los servicios producidos y prestados a los ciudadanos. Mediante el gasto, el tamaño del sector público no financiero pasó de representar el 20.3% del PIB en 1990 al 34% del PIB en 2003, con un pico de 36.5% en 1999. Durante el mismo período, el gasto del gobierno central - sin incluir el sector descentralizado - pasó de 9.4% a 20.6 % del PIB (Gráfica 2). Entre los principales factores que explican el crecimiento del gasto se encuentran los gastos en defensa, gastos en el sector social, las transferencias territoriales, los gastos de hacienda pública (deuda pública, entre otros), pensiones desfinanciadas, las pérdidas en empresas que se hicieron explícitas, las contingencias que se hicieron efectivas, la vaga definición de "gasto social" y las decisiones de gasto por la rama judicial.

Gráfica No. 2

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

La proliferación institucional mencionada en la sección anterior, estuvo acompañada de un incremento que es proporcional en el gasto del gobierno nacional central (GNC); una dinámica preocupante, especialmente cuando se contrasta con la observada en los ingresos públicos. En efecto, aunque los ingresos del gobierno central experimentaron un importante crecimiento entre 1990 y 2002, al pasar del 8.5% al 14.9% del PIB en el período (se proyecta que éstos ascenderán a 15.7% en el 2003), dicho crecimiento no fue suficiente para compensar el de los gastos.

Este hecho tuvo dos efectos negativos graves: de un lado, se incrementó el déficit fiscal del gobierno central, el cual pasó de -1.2% en 1994 a -6.2% del PIB en 2001,(14) restando margen de maniobra para impulsar programas de desarrollo; del otro, hubo necesidad de recurrir crecientemente al endeudamiento incrementando así el componente fijo del gasto e introduciendo un factor dinamizador negativo (el servicio de la deuda) que puede llegar a ser muy fuerte en un escenario de desequilibrio fiscal más o menos permanente.

Pero el problema del incremento del gasto, no se reduce a su insostenibilidad en el tiempo. Hay otros elementos importantes que afectan seriamente la capacidad del Estado para cumplir su misión: el deterioro de la calidad de la estructura del gasto y la baja correlación entre el incremento del gasto y el mejoramiento de la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado, que es, teóricamente, lo único que habría justificado tal incremento.

En cuanto a lo primero, como se evidencia en la Gráfica 3, los gastos que realmente crecieron a lo largo del período de referencia fueron los de funcionamiento y los relativos al pago de intereses. La inversión mantuvo relativamente estable en la primera parte del período y posteriormente decreció.

Gráfica No. 3

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

Los casos de Telecom, del Sena y del ISS son ejemplos representativos que ilustran la problemática en materia de eficiencia y de eficacia:

1. TELECOM

Telecom contaba con 43 unidades (14 empresas Teleasociadas, 27 gerencias departamentales, una prin

y Capitel) para la administración de los servicios en todo el territorio nacional. Tal dispersión trae consigo ineficiencias y sobrecostos asociados a la duplicidad de funciones, así como el desaprovechamiento de la infraestructura instalada. La duplicidad de estructuras se evidencia en algunos departamentos del país, como se muestra a en la Gráfica 4.

Gráfica No. 4

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

Como se observa, tres unidades distintas atendían el mercado de los departamentos de Valle y de Quindío, lo cual pone de presente las falencias del modelo anterior conformado por empresas Telesocios independientes que se traslapaban con las gerencias de Telecom. Adicionalmente, en 14 departamentos unidades del Grupo Telecom competían entre sí.

A partir de 1995 el margen operacional de Telecom empieza a caer y se torna negativo en 1996. Desde entonces, la empresa ha venido presentando resultados operacionales negativos como consecuencia de costos y gastos muy superiores a sus ingresos por venta de servicios. En consecuencia, entre 1992 y 2000 el margen operacional de Telecom se redujo en casi 36 puntos porcentuales, pasando de 2.9% a -33% anterior, como resultado de las limitaciones estructurales de Telecom para acoplar los costos y los gastos operacionales (administración, provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones) al ritmo de crecimiento de sus ingresos: mientras que entre 1995 y 2000, los ingresos aumentaron a una tasa promedio de 25%, los costos y los gastos operacionales lo hicieron a una de 33%. En diciembre de 2000 el margen operacional negativo de la empresa había alcanzado el 43%, tal y como se muestra en la gráfica.

Gráfica No. 5

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

De haber con dicha situación, la empresa se habría visto abocada, más temprano que tarde, a problemas de caja. Según las proyecciones de la Vicepresidencia Financiera, los flujos de caja habrían sido negativos a partir del mes de enero de 2004. Los problemas de caja se originarían, principalmente, por los pagos previstos para honrar los compromisos de los contratos Joint Venture valorados en US\$ 140 millones aproximadamente, antes de diciembre de 2003.

Igualmente, la carga laboral contribuyó de manera preponderante a la crisis de Telecom. Sobresalían los problemas principales, a saber: el cuantioso pasivo pensional y el excesivo número de personal de apoyo. La empresa contaba con una estructura administrativa y operativa sobredimensionada, heredada de su antigua condición de monopolio. Existía, por ejemplo, una relación 1-1 entre funcionarios de apoyo y misionarios cuando una empresa típica en el sector de las telecomunicaciones presenta una relación 1-4. (15)

Las cargas laborales no correspondían a los niveles del mercado: los factores salariales (que comprenden los pagos legales y extralegales)(16) superaban en 1.6 veces el promedio del sector. Así mismo, el costo promedio por empleado era aproximadamente 1.6 veces mayor que en ETB y más de dos veces mayor que en Capitel (ver gráfica 6). Estas diferencias en los costos laborales entre Telecom y otras empresas del sector se originaban, principalmente, en los beneficios adicionales al salario básico.

Gráfica No. 6

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

2. SENA

La principal problemática de esta entidad se debe al aspecto laboral. La planta actual del Sena provista mediante contratos a término indefinido es de 7.472 personas, de las cuales 3.713 (49.7%) son instructores de los centros de formación profesional y 3.759 (50.3%) son personal de apoyo administrativo. En la actualidad están provistos 6.693 cargos.

Adicionalmente, el Sena contrata cerca de 6.860 personas al año con contratos a término definido, de las cuales 1.511 son administrativos y 5.349 son instructores. Sin embargo, la cifra de instructores por docente se requiere un administrativo. Lo cual es una relación alta, en la medida en que el principal negocio de la institución es dar formación (ver gráfica 7).

Las cifras anteriores revelan una relación administrativos / instructor cercana a 1, es decir que por cada instructor se requiere un administrativo. Lo cual es una relación alta, en la medida en que el principal negocio de la institución es dar formación (ver gráfica 7).

Gráfica No. 7

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

3. I.S.S.

Durante el período comprendido entre 1998 y 2001, los costos per cápita del POS y los gastos administrativos per cápita del ISS fueron superiores a los registrados por competidores del sector privado (ver Cuadro 5). En efecto, la relación ISS/competidores muestra que, para el año 2001, los costos del ISS fueron 1.48 veces más altos. Similar comportamiento registraron los gastos administrativos de la entidad, que en este caso fueron 1.57 veces más elevados.

Cuadro No. 5

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

La gráfica 8, muestra que a partir de 1999 el balance del ISS-EPS ha sido negativo. Esta misma situación en el caso de una entidad privada, implicaría su liquidación.

Gráfica No. 8

< GRAFICA NO INCLUIDA. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

Entre las variables que explican la difícil situación financiera de la entidad, se destaca el régimen prestacional de los trabajadores oficiales. El Cuadro 6 compara el factor prestacional de los trabajadores del ISS con el correspondiente al trabajador oficial promedio. El resultado muestra que a los trabajadores del ISS se les reconoce un total de 563 días por año, es decir, 58 días más que al trabajador oficial promedio. En otras palabras, el factor prestación en el caso del ISS es superior en 55% al factor correspondiente al promedio de los trabajadores oficiales.

Cuadro No. 1

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA "ANEXOS" >

La corrupción, la politiquería y la captura de rentas e instituciones por parte de grupos de interés, aumentan los costos operacionales del Estado, disminuyendo su eficiencia. Igualmente, afectan los procesos de asignación de recursos, decreciendo el impacto social de las inversiones públicas y reduciendo así la eficacia del Estado.

F. Deficiencia en los procesos estructurales

Aunque la proliferación institucional, la complejidad administrativa y la falta de transparencia, abona el terreno para la corrupción y afectan seriamente la eficacia y eficiencia del Estado, la forma como se conciben y desarrollan los procesos estructurales obligatorios y comunes a todos los sectores afecta igualmente el cumplimiento de las funciones de las entidades públicas.

Debido a su impacto en cuanto al ejercicio de las funciones públicas, dichos procesos inciden significativamente en la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Los procesos estructurales que hacen parte del PRAP son los de "empleo público", "gestión de activos", "estrategia jurídica de la Nación"

"sistema presupuestal", "gestión por resultados", "gobierno electrónico", "sistemas de información", "sistema de contratación pública", "estrategia antitrámites", "control interno" y "regulación y control".

Un rápido análisis de la situación existente en cada caso, permite obtener las siguientes conclusiones:

1. Empleo público

Desde 1938, la administración técnica del personal al servicio del Estado ha evolucionado de manera incoherente y, en todo caso, con pobres resultados.

La última tentativa en la materia, pretendiendo tener en cuenta las experiencias obtenidas a partir de la aplicación de la ley 27 de 1992 y buscando subsanar sus vacíos e inconsistencias, fue la ley 443 de 1995, la actual ley de carrera administrativa. Esta ley, sin embargo, no se aplica en su totalidad, ya que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-372 de 1999, declaró inexecutable algunos de sus artículos, entre ellos los relacionados con la realización de los procesos de selección por parte de las entidades, la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil y la existencia de las comisiones departamentales y distritales. Lo anterior, ha creado una perversa situación de "provisionalidad" en la carrera administrativa colombiana, la cual se ha acompañado, por disposiciones de la Corte Constitucional, de una vulnerabilidad y desprotección de los derechos de los funcionarios que, teniendo vocación para ocupar cargos de empleados públicos, no han podido acceder a ellos vía los concursos de carrera debidamente realizados.

Es así como a 31 de mayo de 2003 de un total de 91.174 empleos de la carrera administrativa general solamente 60.294 se encuentran inscritos en el escalafón de la carrera, mientras que el 34%, es decir 30.880, están provistos por empleados provisionales. La situación precaria e inestable de estos funcionarios "provisionales", representa a futuro uno de los más serios problemas que tendrá que enfrentar la aplicación de una nueva ley de empleo público, en la medida en que regularizar la situación de tales empleos requiere por el sistema de empleo que rige en la administración pública colombiana, la realización de tantos procesos de selección como empleados provisionales haya al momento de su aplicación.

La evaluación del desempeño de los empleados públicos, es un instrumento que no ha tenido ninguna utilidad ni ningún efecto práctico en Colombia: en 1997, de una muestra de 9.523 empleados calificados solamente 31 (0.31%) obtuvo calificación insatisfactoria, motivo de retiro del empleo y de la carrera administrativa.

La prueba de la ineficiencia del instrumento se refuerza con los resultados de la evaluación efectuada en 2003: en una muestra de 17.136 empleados calificados, sólo 44 (0.25 %) fueron evaluados en forma insatisfactoria, mientras 11.340 (66.17%) obtuvieron calificaciones sobresalientes, en evidencia de contradicción con la percepción que sobre la ineficiencia de la administración pública y de sus funcionarios tiene la ciudadanía.

Igualmente, deberá ser revisada la estructura del empleo, pues actualmente el sistema comprende 6 niveles jerárquicos con 160 denominaciones y 140 grados salariales, creando una gran dispersión de empleos los cuales se vuelve muy difícil su identificación y diferenciación desde el punto de vista de los requisitos, funciones y los salarios.

2. Gestión de activos

La información inmobiliaria del Estado es precaria. De las más de 300 entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, la Contaduría General de la Nación cuenta con información reportada para 187 de ellas. Dicha información muestra que las entidades que han reportado al menos una vez, poseen 25 inmuebles.

La administración de activos del Estado se ha basado en precarios procedimientos de registro, conservación y de mantenimiento de los inmuebles, los cuales se han constituido en fuente adicional de gasto público.

Las dependencias responsables del control administrativo de los inmuebles, desconocen el concepto de gestión de activos, entendido éste como el proceso de toma de decisiones bajo criterios de actuación empresarial que involucran agentes y actores de mercado, tanto públicos como privados.

Por otra parte, las adquisiciones de bienes inmuebles por parte del Estado no cuentan con una justificación legal, conceptual y práctica. Esta situación ha conllevado a la subutilización de los recursos públicos. Como efecto, de un lado, se asignan partidas presupuestales para la adquisición de inmuebles que no encuentran relacionados con la función estatal y que generalmente se convierten en activos ociosos a los cuales, sin embargo, demandan recursos públicos adicionales para su vigilancia y mantenimiento. Y, de otro lado, están las erogaciones efectuadas por concepto de arrendamientos de inmuebles necesarios para la operación de algunas entidades estatales.

Esta situación se puede explicar por la carencia de una cultura institucional de gestión de activos; la inexistencia de un sistema de información gerencial y la ausencia de un marco normativo que facilite e incentive los procesos de venta, de transferencia o de aporte de activos y que desestime la acumulación de activos improductivos.

3. Estrategia jurídica de la Nación

Entre 1995 y 1997, el valor de las condenas contra la Nación fue de \$229.7 mil millones de pesos. En el mismo periodo, el monto de las contingencias derivadas del pago de sentencias, conciliaciones y laudos, que en 1995 fue de \$0.4 billones, ascendió a \$16.6 billones en 2001 y, en la actualidad, sobrepasa los \$20 billones. Siguiendo esta misma tendencia, el número total de demandas contra la Nación pasó de 20.997 en 1995 a 43.944 en 1999.⁽¹⁷⁾

En términos generales, esta situación responde a la ausencia de una política clara en materia preventiva, defensiva, pro activa y de incentivos en el manejo de las situaciones que dan origen a demandas y condenas contra el Estado. En particular, los principales problemas a resolver son: vacío institucional en la coordinación, de liderazgo y de responsabilidad para asumir la estrategia jurídica de la Nación; ausencia de análisis sistemáticos sobre las causas próximas de las demandas y de los fallos contra la Nación; carencia de sistemas de información y de bases de datos que permitan dimensionar el problema y facilitar la toma de decisiones; debilidad de los instrumentos para identificar o disuadir las prácticas corruptas; evidencia de desventaja o menor capacidad de quienes defienden los intereses del Estado frente a los de los contratistas; e incumplimiento en los pagos de las condenas por trámites presupuestales.

4. Sistema presupuestal

El acelerado crecimiento del gasto del gobierno central en los últimos diez años ha provocado un creciente desbalance fiscal y se ha convertido en una amenaza para la estabilidad macroeconómica y para el bienestar de los colombianos. Como resultado, no sólo el ahorro del gobierno nacional central es negativo desde 1995, sino que alcanzando un poco más del 6% del PIB en 2002, sino que el endeudamiento interno y externo del sector público no financiero se ha ubicado en niveles preocupantes, por encima del 50% del PIB actualmente. En el mismo periodo, la deuda neta del sector público no financiero pasó de 22,9% del PIB en 1996 a 56,0% en 2002.

Buena parte de este problema radica en la ineficacia de las instituciones presupuestales, esto es, de las reglas del juego y de los procedimientos existentes para la planeación, la asignación, la ejecución, la evaluación y el control del gasto público. En general, ello tiene que ver con el hecho que dichas instituciones no promueven la correcta asignación, la transparencia ni el seguimiento de los recursos públicos. Tampoco estimulan la equidad en el uso de los mismos, ni la disciplina fiscal, poniendo en entredicho la sostenibilidad de las finanzas públicas del país en el mediano y el largo plazo.

En particular, el carácter mandatario legal y constitucional del gasto impide respetar las restricciones presupuestales de mediano plazo ("hard budget constraints"). El gasto público se ha vuelto inercial y se centra en función de la ejecución más que del logro de los resultados sociales. Los actuales procedimientos del sistema presupuestal son centralistas y poco participativos, todo lo cual disminuye la transparencia e

asignación y en el uso de los recursos públicos. A lo anterior, se suman las inflexibilidades legales, las cuales dificultan tanto la asignación como la evaluación del gasto en función de resultados. La carencia de clasificación presupuestal coherente con los estándares internacionales, que refleje, además, los objetivos y las estrategias de los planes de gobierno, dificulta, igualmente, una lectura transparente de las asignaciones presupuestales.

Por su parte, la rama judicial ha asumido un papel de ordenador del gasto público en sentencias de inexecución, acciones de tutela, colectivas y de cumplimiento. Todo lo cual dificulta significativamente el manejo del sistema presupuestal.

5. Gestión por resultados

A diez años de haber establecido el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA) y sin desconocer los avances logrados, el Estado colombiano está todavía lejos de consolidar una gestión pública orientada a resultados. Hasta ahora no ha sido posible establecer un marco adecuado de rendición de cuentas que incorpore de manera activa el control social de la ciudadanía.

Al no existir mecanismos e instrumentos que se materialicen en un marco de rendición de cuentas, no ha sido posible institucionalizar una cultura de evaluación que promueva una gestión más eficiente y transparente en la asignación de los recursos en función de resultados que contribuya a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Entre los principales problemas que impiden el logro de lo anterior, se destacan los siguientes: i) no se ha establecido un vínculo entre el sistema de evaluación y los procesos de planeación, presupuestación y cambio institucional, ni existe un esquema de incentivos para que dicho vínculo se haga efectivo; ii) la generación de información no coincide ni en tiempos ni en contenido con las necesidades de la gestión pública; iii) la gerencia pública no ha desarrollado los mecanismos y los procedimientos que le permitan utilizar el sistema presupuestal como herramienta para su gestión; iv) las restricciones del sistema presupuestal, dificultan usar como insumo los resultados de las evaluaciones y de los seguimientos en la asignación de recursos; v) finalmente, se carece de los mecanismos de difusión de los resultados de evaluación, dificultando así el control ciudadano.

6. Gobierno electrónico

A pesar de los avances en la implementación de un sistema de gobierno electrónico y de que 496 entidades del Estado cuentan actualmente con un espacio en Internet, el uso de esta herramienta para simplificar trámites, difundir información, reducir tiempos en los procesos, fomentar la transparencia, mejorar la coordinación interinstitucional pública y privada, facilitar las relaciones entre el ciudadano y el Estado e incrementar el control ciudadano, aún es insuficiente.

El país aún no cuenta con la información necesaria para optimizar sus servicios a los ciudadanos y mejorar su inserción internacional. Entre los problemas más evidentes para la implementación de un sistema de gobierno electrónico adecuado se encuentran: la falta de definición de responsabilidades sobre la obtención de la información y el acceso a la información estratégica, lo cual ha dado lugar a que muchas entidades intenten tener la misma información y sobrecarguen a sus fuentes y a los ciudadanos; las deficiencias en la calidad y en la actualización de la información de base y transaccional que requieren; la incompatibilidad tecnológica de los sistemas existentes, derivada de la ausencia de una cabeza rectora en este campo; la existencia de vacíos regulatorios, especialmente en materia de contrataciones electrónicas (“e-procurement”); y la baja capacidad institucional y de integración de la tecnología a los procesos regulados de las entidades.

7. Sistemas de Información

Las entidades públicas generadoras de información se encuentran desarticuladas y no existe un mecanismo institucional que oriente sus acciones de forma estratégica y coordinada de acuerdo con los fines del Estado y la agenda de gobierno. En consecuencia, la inversión realizada en información es atomizada y dispersa.

presentándose un uso ineficiente de los recursos económicos e institucionales.

La inversión total en información entre los años 1996 y 2002 fue de \$2.445.211 millones de pesos constantes de 2001; la mayor inversión se presenta en el año 1999 con un 28.1% del total. Así mismo, entre los años 1996 y 1997 se presenta la menor inversión con un 19.5% y 19.9% del total respectivamente. La entidad con mayor inversión en información entre el período 1996 – 2002 fue el DANE, con un total de \$218.234 millones de pesos constantes de 2001; la de menor inversión en el mismo período fue el IDEAM con un total de \$52.369 millones de pesos constantes del 2001 (ver Anexo No.4).

Esta situación ha generado conflictos de competencias y duplicidad de esfuerzos en la producción, actualización y la digitalización de la información, implicando una mala utilización del espacio físico y de la plataforma tecnológica.

Como aspectos críticos de la situación actual de los sistemas de información en Colombia se encuentran: faltan estándares en la información oficial que faciliten su intercambio y uso; no existen criterios ni acuerdos para definir las prioridades y acotar la información oficial básica que se debe producir en el país; no hay claridad en cuanto a los derechos de propiedad y de autor de la información generada por el Estado; no cuenta con una visión de sector que oriente la ejecución y la prospección de la información oficial básica; la inversión en información no necesariamente responde a las prioridades de los usuarios y del Estado; la información generada no siempre es accesible y utilizable por los usuarios ya que es incompleta, poco confiable; y no existen líneas base de información concertadas y avaladas por las diferentes entidades productoras de información básica.

8. Sistema de contratación pública

La contratación pública representa alrededor del 11% del PIB.(18) A pesar de su volumen, se ha manejado de una manera dispersa y errática, lo cual no le ha permitido contribuir con el fortalecimiento de actividades estratégicas para el desarrollo, con el crecimiento en las zonas de menor desarrollo relativo ni con la promoción de pequeños y medianos negocios. Se estima que el 80% de los casos de corrupción se presentan en los procesos de contratación con el Estado y que los sobre costos promedio en el valor de lo contratado alcanzan al rededor del 19% del monto del contrato. Así mismo, en el 49.7% de las licitaciones públicas se realizan pagos adicionales para asegurar la adjudicación de los contratos y cerca del 50% de los montos de condenas contra la Nación provienen de relaciones contractuales defectuosas.(19)

Entre los principales factores que explican esta situación se cuentan: la inexistencia de una política pública que fije objetivos para la satisfacción de las necesidades de la administración a través de la contratación pública, pero que a la vez tenga en cuenta el impacto que en diversos órdenes puede tener su regulación; la desarticulación de la normatividad que incluye tanto la proliferación de regímenes especiales de contratación, como la de numerosos reglamentos que carecen de criterios unificados; la falta de coordinación en aspectos sensibles entre las normas presupuestales y las de contratación; la excesiva discrecionalidad de las entidades para diseñar los procesos de selección; el formalismo en los controles; la ausencia de estandarización de los procesos contractuales; la carencia de medidas de eficiencia en la contratación; y la ausencia o la extrema debilidad de los sistemas de información, lo cual se traduce en una falta de información pública y a la vista de todos en materia contractual.

9. Estrategia antitrámites

En la actualidad, las actividades de los empresarios y de los ciudadanos reguladas por el Estado, como la creación, el registro y la operación empresarial, la tributación, la vigilancia y el control, la contratación pública y los registros estadísticos, se ven entorpecidas por el exceso de trámites y de requisitos. La falta de racionalidad en los procesos y en los procedimientos internos en las entidades públicas, y el traslape de funciones y trámites, ha originado un innecesario e ineficiente flujo de información, generando lentitud y opacidad en la prestación de servicios y trámites a los ciudadanos y empresarios.

En efecto, los trámites gubernamentales carentes de una orientación global y concebidos más para controlar que para facilitar, aumentan sensiblemente los costos de transacción, alejando el Estado de los ciudadanos.

y facilitando la corrupción.

Colombia ha contado con importantes esfuerzos desde hace más de dos décadas en materia de racionalización y simplificación de trámites, con el fin de promover un Estado eficiente y transparente. Sin embargo, el amplio desarrollo normativo ha creado condiciones para que los trámites y los procedimientos converjan en malas prácticas de la gestión pública. Estas deficiencias han promovido diferentes elementos de corrupción, como son la evasión en el pago de tributos por información imperfecta, el pago de sobornos y dádivas para la realización de trámites y la falta de transparencia por parte del gobierno, entre otras.

El Estado no cuenta con una instancia rectora que discipline y que coordine el establecimiento de trámites de forma integral. Así mismo, la carencia de políticas que promuevan el intercambio de información entre diferentes sistemas, ha contribuido a que el ciudadano, el empresario y la administración incrementen los costos de transacción y la pérdida de eficiencia y de productividad.

10. Control interno

La operación del sistema de control interno a cargo de las oficinas de control interno, se ha enfocado en el control fiscal numérico-legal y no se ha constituido en una herramienta útil para el mejoramiento continuo de la gestión pública. El sistema aplica en efecto una visión formalista y burocrática, pues existe un gran número de normas que regulan el tema y un exceso de instancias que participan en la fijación de políticas.

Existe entonces la necesidad de realizar una reingeniería del sistema de control interno que abarque un cambio cultural hacia una gestión por resultados, incluyendo la definición de nuevos perfiles profesionales, la selección meritocrática de los jefes de control interno, la capacitación de sus funcionarios, la reorganización de las oficinas de control interno de las entidades, incluyendo su redimensionamiento y adecuación tecnológica.

11. Regulación, supervisión y control

En materia de regulación, supervisión y control, el sistema colombiano se caracteriza por la falta de identificación de los riesgos sociales y de los intereses generales que justifican la destinación de recursos administrativos, humanos y financieros para la existencia de la institucionalidad encargada de ejercer dichas funciones.

Igualmente, los modelos institucionales van desde entidades independientes del Ejecutivo, hasta organismos adscritos o vinculados a los Ministerios. Y, según el sector, se presenta la concentración de funciones de regulación y control en una misma entidad o la separación de dichas actividades en una multiplicidad de instancias administrativas. Cabe resaltar que en el contexto institucional de las entidades de supervisión y control, existen también entidades que tienen funciones jurisdiccionales. Todo lo anterior revela que el diseño institucional vigente no fue la respuesta a un diagnóstico específico sobre las necesidades en la materia, sino más bien el resultado del cúmulo de esfuerzos aislados e incoherentes en diferentes tiempos.

Dicha improvisación ha implicado que el esquema institucional vigente de intervención presente una superposición de trámites ante diferentes organismos de regulación y control; diferentes criterios sobre los mismos asuntos; pago de contribuciones adicionales a los impuestos ordinarios; dispersión de la información obtenida a través de las entidades reguladoras y supervisoras; ausencia de correspondencia entre la relevancia social y económica de los intereses encomendados a la respectiva entidad y el monto de los presupuestos y de las plantas asignadas para su cuidado; impacto negativo en el gasto público; e impacto negativo sobre los costos de transacción.

Aún la sucinta descripción de la problemática asociada con los procesos estructurales anteriores, debe ser suficiente para demostrar que un proceso serio de renovación de la administración pública no puede concentrarse exclusivamente en los aspectos organizacionales de la reforma, dejando de lado los inherentes a la concepción y al desarrollo de los procesos transversales de la administración pública.

En conclusión, la corrupción, la proliferación institucional, la complejidad administrativa existente, la ausencia de transparencia,(21) han sido causa y consecuencia de la politiquería y la captura de rentas por parte de grupos de interés, los cuales aumentan los costos operacionales del Estado, disminuyen su eficiencia, afectan los procesos de asignación de recursos, decrecen el impacto social de las inversiones públicas y reducen la eficacia del Estado.

III. EL "PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO" (PRAP)

A. Adecuación institucional al modelo del Estado Comunitario

De conformidad con los lineamientos conceptuales expuestos precedentemente y con los resultados del diagnóstico presentado, se hace necesario establecer las definiciones, formular las acciones y determinar los criterios que orientan el "Programa de Renovación de la administración Pública: Hacia un Estado Comunitario".

Dicho programa busca el desarrollo de las características necesarias para que la administración pública colombiana progresivamente logre ser coherente con la consolidación del Estado Comunitario. Dada la naturaleza de las acciones requeridas, el proceso es de mediano y largo plazo. Más allá de los cambios en la estructura de la administración y de los procesos inherentes a su operación, el Programa implica un cambio profundo en la cultura de la administración pública del país.

En este sentido, el desarrollo del Programa parte de la definición de lo que debe y no debe hacer el Estado, del tipo de relación entre éste y la sociedad civil y del examen de los procesos estructurales de la administración pública, en función del interés colectivo y de las alternativas tecnológicas disponibles.

Con base en estas definiciones, se hace necesario "repensar" la administración pública, al menos en las siguientes dimensiones:

- Una dimensión "vertical", la cual involucra la organización de los sectores, compuestos por las entidades cabeza de sector y la red institucional respectiva, y
- Una dimensión "transversal", en la que se hace referencia a los procesos estructurales necesarios para el correcto funcionamiento de la administración pública, comunes a todos los sectores.

Los lineamientos aquí contenidos serán desarrollados por directivas y circulares específicas, de tal manera que se garantice la unidad conceptual y la coherencia de todas las acciones emprendidas por las autoridades coordinadoras del PRAP y los distintos sectores de la administración.

1. Reformas verticales

El proceso de "renovación" de la administración se inició en septiembre de 2002, con fundamento en la Directiva Presidencial N°10 del mismo año. Dicho proceso hace énfasis en la necesidad de repensar el papel del Estado en cada uno de los sectores, analizando cuál debe ser el papel del Estado en cada uno. La unión de la reflexión sobre el papel del Estado en el sector y la necesidad de ajustar correspondientemente las estructuras organizacionales de las entidades cabeza de sector, sus redes institucionales(22) y sus recursos humanos, administrativos y financieros, lleva a lo que en el PRAP se han denominado las "reformas verticales".

Los objetivos principales de las reformas verticales en cada sector son:

- Repensar el papel que debe cumplir el Estado en el sector;
- Diseñar una estructura organizacional para la entidad cabeza de sector coherente con sus obligaciones redefinidas en función de la nueva concepción sectorial;
- Diseñar una red institucional coherente con las funciones de carácter misional que el Estado deba ejercer.

en el sector;

- Con base en lo anterior, racionalizar la planta de personal y los demás factores generadores de gasto y consecuencia, reducir los costos de funcionamiento del aparato estatal, liberando recursos que puedan reasignarse a la provisión de bienes y a la prestación de servicios a los ciudadanos.

Para el diseño de la organización interna del organismo cabeza de sector y de las entidades que conforman su respectiva red institucional, se deben tener en cuenta los lineamientos metodológicos que defina la autoridad técnica coordinadora del proceso de renovación de la administración pública. (23)

Con la finalidad de evitar que cada Gobierno ejecute de forma aislada y sin coherencia con las iniciativas precedentes una reforma administrativa, lo cual puede conllevar a una desarticulación de las instituciones del Estado, las reformas verticales del PRAP plantean la intervención de un número determinado de entidades prioritarias por cuatrienio. Dichas entidades prioritarias deberán ser seleccionadas al inicio de cada gobierno, con base en los indicadores que se establezcan para el efecto, como por ejemplo, el número de servidores, los costos de nómina, los gastos de funcionamiento, la profesionalización de los funcionarios, la escala salarial, los resultados de su gestión, la percepción de transparencia y el riesgo financiero, entre otros.

Para mitigar los efectos generados por la desvinculación de un número importante de servidores públicos, (24) cada gobierno adelantará un Plan de Protección Social. Bajo la iniciativa del presente gobierno, la ley 790 de 2002 (modificada en cuanto a su vigencia por el artículo 8 de la ley del plan 812 de 2003) estableció como Plan de Protección Social una garantía de estabilidad laboral para las madres cabeza de familia sin alternativa económica, los discapacitados y los pre pensionados ("retén social"), reconocimiento económico para los funcionarios provisionales y de libre nombramiento y remoción directivos, así como programas de rehabilitación profesional y técnica. En este gobierno, dicho Plan tendrá una vigencia hasta el 31 de enero de 2004. (25)

2. Reformas transversales

El PRAP parte del principio de que el buen funcionamiento de la administración pública depende de una buena combinación de la organización vertical con los procesos básicos obligatorios y comunes a todos los sectores estructurales, a través de los cuales se materializa el contenido funcional de la gestión pública. Por sus características las reformas a dichos procesos deben considerarse como "reformas transversales".

Durante el período gubernamental 2002-2006, los temas transversales del PRAP serán:

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

A continuación se describen brevemente los objetivos previstos para cada una de las reformas transversales. Una explicación del alcance y de la estrategia para cada una de ellas, se presentará en el documento CONPES específico, que tendrá como marco conceptual y metodológico este documento importante aclarar que, dada la envergadura y el alcance de cada uno de estos procesos, el desarrollo y consolidación de los cambios estructurales demandarán un tiempo considerable, mucho mayor en algunos casos que el período gubernamental.

a. Empleo público: El objetivo de esta iniciativa es definir una política estatal integral sobre empleo público, diseñar e implantar una nueva institucionalidad para la gestión del personal al servicio del Estado. Se desarrollará un análisis de la situación del sistema de administración de personal de los empleados públicos de la rama ejecutiva en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal; se revisarán experiencias exitosas de otros países. Se diseñará un nuevo esquema institucional para la regulación y administración del empleo que centralice la formulación de la política y la expedición de normas y descentralice la gestión, dejando su aplicación en cabeza de cada entidad. Acceso meritocrático, mantenimiento por desempeño y flexibilidad en la salida, son los principios característicos del nuevo esquema de empleo público en Colombia.

b. Gestión de activos: El objetivo de esta iniciativa es establecer una política para la administración de los activos del Estado, incluidos los procesos de inventario, de titulación, de adquisición, de asignación, de uso y de disposición de los bienes del Estado. Se pretende que la administración de los activos responda a criterios de seguridad, de productividad, de eficacia y de eficiencia, en función del interés general del Gobierno, luego de la elaboración de inventarios y de la definición de mecanismos para su valoración y saneamiento jurídico, establecerá un cronograma para su gestión productiva. Se espera formular un marco normativo para la adquisición, el registro y el uso de nuevos activos por parte de las entidades del Estado.

c. Estrategia jurídica de la Nación: El propósito de esta reforma es diseñar una estrategia jurídica y judicial del Estado, con la finalidad de establecer una política integral en la materia, prevenir el daño patrimonial derivado de las actuaciones antijurídicas y de la pobre defensa que se hace de los intereses del Estado, minimizar el número de demandas y de condenas en contra, así como el costo de éstas. Se hará un diagnóstico que permita desarrollar una estrategia preventiva, se diseñará un sistema de garantía de calidad y salvaguarda con provisiones especiales para los sectores de alto riesgo, se propondrán mecanismos alternativos de defensa, se identificarán las reformas normativas necesarias, se diseñarán acciones proactivas contra quienes desconocen los intereses del Estado, y se analizará la conveniencia de proponer reformas a la rama jurisdiccional.

d. Sistema presupuestal: El Gobierno nacional está comprometido con el rediseño de las políticas de gestión pública y la revisión de la estructura institucional del presupuesto. Es necesario redefinir las instituciones presupuestales para que el presupuesto sea un instrumento que permita asignar de manera eficiente y equitativa los recursos públicos, así como facilitar su ejecución por parte de todas las entidades. La disciplina fiscal, la flexibilización presupuestal, la eficiencia técnica, la transparencia y el logro de resultados, son los objetivos fundamentales de la reforma del sistema presupuestal. Así mismo, los mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas y transparencia en el manejo del presupuesto público deben profundizarse. La reforma del sistema presupuestal contemplará la revisión de la normatividad que introduce rigidez en el proceso de asignación de los recursos y de ejecución de los gastos, garantizando una articulación eficiente y sostenible entre las disponibilidades de recursos y las necesidades de gasto, pero sobre todo, privilegiando el interés colectivo.

e. Gestión por resultados: La finalidad es formular una política integral de gestión pública que permita fortalecer los instrumentos gerenciales de la administración del Estado para orientar la gestión pública hacia el logro de resultados. Igualmente, se propone impulsar la evaluación de las principales políticas y programas del gobierno buscando que, en conjunto, estos aspectos hagan más eficiente y transparente la asignación de los recursos, mejoren la eficacia de las políticas, los programas y las instituciones del Estado, permitan la rendición de cuentas a la ciudadanía. El objetivo final es vincular la programación y la asignación del presupuesto, a los resultados obtenidos por cada sector.

f. Gobierno electrónico: La finalidad de esta estrategia es definir una política y un conjunto de instrumentos adecuados para el manejo de la información en el sector público de modo que se garantice la transparencia de la gestión, alta eficiencia en los servicios prestados a los ciudadanos y en las relaciones con el sector productivo y condiciones adecuadas para promover el desarrollo interno y la inserción internacional. Esta política confiere sentido a la incorporación y al uso de la tecnología informática en el desarrollo de las operaciones de las entidades estatales, tanto en sus actividades internas como en sus relaciones con otras entidades públicas y privadas, con los ciudadanos y con el sector productivo. El propósito último es facilitar las relaciones del ciudadano con la administración, e incrementar la eficiencia, la transparencia y el desarrollo territorialmente equilibrado del Estado.

g. Sistemas de información: El propósito es lograr una gestión pública moderna que tenga como eje la información. La política en este campo incluye una estrategia integral sobre la obtención, la administración y el uso de la información estratégica, incluyendo el esquema institucional recomendable. Con estas reformas el Gobierno propondrá un esquema institucional de racionalización de la estructura institucional, la optimización de la cooperación entre los sectores público y privado, y la transparencia y la confiabilidad de la información resultante.

Igualmente, se procurará garantizar la disponibilidad, la accesibilidad y la aplicabilidad de la información oficial básica relacionada con los aspectos sociodemográficos, el territorio y el medio ambiente. Para esto se estructurará el Sistema Nacional de Información Oficial que reordene las entidades públicas encargadas de la gestión de la información oficial del país, buscando la optimización de su calidad, accesibilidad y adecuación.

h. Sistema de contratación pública: La reforma a la contratación pública tendrá como eje la formulación de una política pública en la materia, que se base en la lucha contra la corrupción y en la búsqueda de la eficiencia en la ejecución de los recursos. El objetivo es lograr que toda la contratación esté a la vista de los ciudadanos, estandarizar los procesos para evitar procedimientos complejos o amañados, eliminar requisitos y costos innecesarios y garantizar el seguimiento de la ejecución de los contratos. Para el efecto se propone modificar sustancialmente las prácticas actuales y diseñar un nuevo marco normativo e institucional para la contratación estatal, que permita mejorar la transparencia del proceso, eliminando las posibilidades de direccionamiento en la selección de los proponentes, pero que a la vez aumente la eficiencia (especialmente a nivel sectorial), incrementando su impacto sobre el sector productivo y generando una reducción de los costos de transacción para las entidades públicas.

En ese sentido, la modernización de la contratación pública tendrá como elementos esenciales una mayor publicidad de los procesos contractuales, la eliminación de los regímenes especiales de contratación devolviéndole al Estatuto de Contratación su carácter general, el establecimiento de un organismo de instancia que se encargue de la reglamentación específica de la contratación, de la administración de la misma y de la implementación de un Sistema Integrado de Contratación Electrónica que ensamble los sistemas de información actualmente existentes, incluyendo aquellos de los organismos de control, con la finalidad de proporcionar información sobre la contratación pública y facilitar que las entidades estatales modernicen la gestión contractual a través de mecanismos electrónicos.

i. Estrategia antitrámites: Este tema busca establecer un marco de política que permita simplificar, integrar y racionalizar los trámites de la administración pública, tanto en su operación interna como en sus relaciones con el ciudadano. El Gobierno adelantará acciones para diseñar e implantar proyectos de racionalización de trámites en entidades de la administración pública en función de la relación beneficio/costo de los proyectos identificados. Igualmente, el Gobierno diseñará un programa de gobierno en línea para la prestación de servicios y trámites al empresario y ciudadano.

j. Regulación, supervisión y control: El objetivo es establecer un marco de política para el ejercicio de las actividades de regulación, supervisión y control por parte del Estado, definiendo el esquema institucional más apropiado y sus competencias. El Gobierno establecerá los principios que permitan racionalizar la actividad estatal en esta materia, a efecto de minimizar los costos de transacción para el Estado.

regulados, los supervisados y los controlados, y establecerá un régimen jurídico único para los organismos de regulación, supervisión y control.

B. Esquema de seguimiento y de evaluación

Teniendo en cuenta que el PRAP es una de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, se adelantará la valoración de sus efectos y de su eficacia. Con ello, se busca generar conocimiento para futuras intervenciones y rendir cuentas a la ciudadanía, haciendo de la renovación de la administración pública un proceso transparente. La evaluación de los cambios en la eficiencia de los sectores intervenidos por el PRAP generará información sobre la estructura de la administración pública hasta el momento inexistente en el país y será insumo para la toma de futuras decisiones de política.

El esquema incluye el seguimiento a las metas del programa y la evaluación de algunos de los efectos de sus intervenciones. Para esto se está desarrollando un sistema gerencial de seguimiento, que facilite el efectivo cumplimiento de las metas fijadas por el Programa, monitoreando los avances de las acciones generando información útil para la toma de decisiones durante su ejecución. Por otra parte, se está adelantando el diseño de la evaluación de sus efectos a través de la medición de los cambios en productividad en los sectores intervenidos y de los beneficios derivados de las reformas transversales. Con este fin, se levantará las líneas de base de productividad y de los temas transversales de la reforma las cuales se actualizarán anualmente para la elaboración de un reporte final de los efectos del PRAP durante el cuatrienio. El DNP coordinará el diseño y la ejecución del esquema.

Adicional al levantamiento de la línea de base, el DNP estudiará la viabilidad técnica y financiera para adelantar una evaluación detallada del impacto del PRAP sobre las principales variables sociales, económicas y fiscales del país. Conjuntamente con el MHCP, el DNP estudiará la posibilidad de adelantar dicha evaluación sujeta a la disponibilidad de recursos adicionales a aquellos con los que actualmente cuenta el PRAP. De acuerdo con lo anterior, el Banco Mundial financiará una consultoría para estimar el objetivo y alcance de dicha evaluación de impacto(26).

IV. RECOMENDACIONES

- Solicitar al Conpes validar los el marco conceptual, los principios y la estrategia contenidos en el presente documento.
- El Departamento Nacional de Planeación (DNP) será la entidad coordinadora responsable de la orientación y del seguimiento del proceso.
- La ejecución del PRAP estará a cargo del DNP, del Departamento Administrativo de la Función Pública, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la Vicepresidencia de la República, de la Secretaría Jurídica de la Presidencia y de los Ministerios o Departamentos Administrativos cabeza de sector.
- Los ministros y directores de departamentos administrativos, serán responsables de la ejecución del PRAP dispuesto en este documento en sus respectivos sectores.
- El DNP junto con el MHCP y el DAFP diseñarán y desarrollarán los mecanismos e instrumentos de carácter metodológico necesarios para asegurar que el proceso de reforma se adelante en todos los sectores de acuerdo con las normas generales, las directrices de la Presidencia de la República y los lineamientos establecidos en este documento.
- El DNP, como entidad responsable del seguimiento del PRAP, deberá reportar periódicamente al COMPREDEC sobre el desarrollo del Programa.
- El DNP estudiará la viabilidad técnica y financiera de adelantar una evaluación detallada del impacto del PRAP.
- El Programa de renovación de la administración pública será una política de Estado. En consecuencia,

inicia en el nivel nacional, pero no se agota allí. Igualmente, será un programa con vocación de permanencia, se institucionalizará en el DNP y tendrá un horizonte temporal que trascenderá la presente administración.

- El DAFP ejecutará las acciones necesarias para acelerar el desarrollo y la implementación del Sistema Único de Información de Personal – SUIP –.

- El DNP, a través de la Dirección de Evaluación y Gestión por Resultados, diseñará indicadores de evaluación financiera y de gestión

- Cada ministerio y departamento administrativo contará con indicadores que alimenten los reportes de seguimiento y de evaluación del programa, bajo la coordinación del DNP.

(1) Artículos 1° y 2° de la Constitución Política.

(2) Corte Constitucional, Sentencia T- 406 de 1992, M.P. Ciro Angarita.

(3) De conformidad con los párrafos de los artículos 38 y 50 de la ley 489 de 1998, son organismos adscritos las superintendencias, los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales, consejos y comisiones y los demás organismos y entidades que en su acto de creación así se determine.

(4) En cuanto a la clase de relación que las entidades vinculadas tienen con la administración central, éstas gozan de mayor autonomía respecto de ésta, comparativamente con la situación de las entidades adscritas. Son entidades vinculadas las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y los demás organismos y entidades que en su acto de creación así se determine.

(5) Un ejemplo claro, es la prestación de servicios públicos domiciliarios: aunque de acuerdo con la Constitución Política, las leyes y los decretos que reglamentan las competencias de las entidades territoriales en el país, es responsabilidad del municipio garantizar a sus habitantes la prestación eficiente del servicio de acueducto, el nivel central asigna recursos del presupuesto nacional a proyectos orientados al mismo propósito

(6) Incluye dos tipos de funcionarios: empleados públicos y trabajadores oficiales. Fuente: SIUP – DNP. Corresponde a información de empleo público sin desglosar.

(7) Si bien esto no define la complejidad intrínseca de las tareas confiadas a una entidad o la dificultad de su relación con las entidades adscritas y vinculadas, sí establece un criterio para aproximarse al tamaño y complejidad de una red institucional.

(8) Incluye 13 universidades y 19 Instituciones de Educación Superior.

(9) Incluye 24 Fondos Ganaderos.

(10) Incluye 34 CAR

(11) Aunque las embajadas no son consideradas propiamente como entidades adscritas ni vinculadas, hacen parte de la red institucional del ministerio.

(12) Aplicado a 88 entidades públicas en 2002, Transparencia Internacional calculó este índice a partir de factores básicos (transparencia; control y sanción; y eficiencia e institucionalidad) y 16 indicadores para cada entidad. En total 16 indicadores intervienen en la fabricación del índice de integridad para cada entidad. Aunque este índice sólo se ha usado en una ocasión en el país y se esperan tanto refinamientos metodológicos como la ampliación del universo de datos, aporta elementos de juicio para el mejoramiento de la gestión pública.

(13) Información más detallada en el anexo N° 3

(14) El sector descentralizado mostró un superávit cercano al 1% del PIB en los 90's, de 2.0% del PII 2000 y 2002, y de 2.3% en el 2003, con lo cual el déficit total del sector público no financiero fue de 4 del PIB en el 2002 y de 2.8 en el 2003.

(15) Estudio: "Apoyando a Telecom y sus Empresas Asociadas en la Definición de una Estrategia para el Manejo Integral de la Telefonía Local", documento de diagnóstico elaborado por McKinsey y Del & Touche

(16) Prima semestral, prima anual, prima de vacaciones, prima de navidad, sobre-remuneración por rec de trabajo, sobre- remuneración docentes de planta, prima de saturación, prima gradual y promoción automática.

(17) Arias, A. y Sandoval, L. La Nación demandada: un estudio sobre el pago de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales. Revista Economía Colombiana. Contraloría General de la República. Edición 291. Bogotá, agosto de 2002, p 67 y ss.

(18) Dirección de Estudios Económicos DNP (2003). De acuerdo con los cálculos realizados, la contratación con recursos públicos en relación con el PIB alcanzó en 2000 el 11,54%, en 2001 el 11.85% y para 2002 ha presupuestado que alcance el 11.13%

(19) Banco Mundial, "Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad: Desarrollando una Estrategia Anticorrupción para Colombia", 2002.

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

(21) La ineficiencia del Estado es consecuencia de diversos factores adicionales como una débil estrategia de asignación de recursos públicos, la dedicación a actividades diferentes de las que se relacionan con la misión, un enfoque burocrático que relega a un segundo plano la atención al ciudadano y la provisión de bienes o servicios, entre otros.

(22) Se entiende por red institucional, las entidades adscritas y vinculadas a un ministerio o departamento administrativo.

(23) Para los procesos que se han adelantado hasta la fecha, la metodología se encuentra establecida en las circulares instructivas que para el efecto han expedido, con fundamento en la Directiva Presidencial N° 1 de 2002, los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional y de la Función Pública (ver Anexo 5).

(24) Ver Anexo N° 6 para un balance de las reformas realizadas hasta la fecha.

(25) Con fundamento en el, en desarrollo del PRAP se ha garantizado la estabilidad laboral de 9 servidores (3.632 madres cabeza de familia sin alternativa económica, 5.265 pre-pensionados y discapacitados), 791 ex-servidores han sido beneficiarios del reconocimiento económico y 1.326 encuentran inscritos en los programas de rehabilitación profesional y técnica. Para un balance del PPS hasta la fecha, ver el Anexo N° 7.

(26) El alcance de la línea de base adelantada por la DEGR del DNP y apoyada por el Banco Mundial a través del programa FIAL, incluye los tres componentes de compras y contrataciones, estrategia jurídica con la Nación y gestión de activos de dicho programa.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.
Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

