

POLÍTICAS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCION

El Gobierno busca la modernización de la Administración Pública con el fin de cumplir, de manera oportuna y eficaz, con sus responsabilidades y garantizar la participación de la ciudadanía en la orientación y vigilancia de la gestión pública.

La ampliación de los servicios básicos de apoyo al bienestar y a la producción, contemplados por la economía social, requiere utilizar racionalmente los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles. De manera especial, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los sectores sociales de la administración pública, encargados de coordinar y ejecutar los programas prioritarios del plan. El acercamiento a la ciudadanía se basa en el desarrollo de principios administrativos y legales de la acción estatal democrática, como son: celeridad, imparcialidad, información, participación ciudadana en la gestión pública y derecho a la controversia.

DIAGNOSTICO

El aparato estatal colombiano se ha rezagado frente a las necesidades del desarrollo. Su organización, concebida para un país y una gestión pública menos complejos, es anticuada, ineficiente e Ineficaz. En los últimos años, el Estado no ha respondido adecuadamente al cumplimiento de sus funciones. Las demandas colectivas, en continuo crecimiento, han desbordado la capacidad de respuesta del aparato estatal. Los recursos disponibles no han sido empleados de manera óptima y el creciente distanciamiento entre la comunidad y el Estado se manifiesta en la pérdida de confianza ciudadana en la gestión estatal.

Los problemas que afectan el funcionamiento del Estado son de diversa naturaleza: los relacionados con la estructura del aparato estatal y los referentes al funcionamiento interno de las entidades que lo componen.

De la Estructura General del Estado

El Estado ha venido creciendo de manera desordenada desarticulada, producto de adiciones que tratan de dar respuesta aislada a las nuevas necesidades. Este proceso ha producido duplicidad de funciones entre entidades y niveles de la administración y la acelerada expansión del sector para-estatal: mientras en las décadas del veinte al cuarenta se crearon 28 entidades descentralizadas, en la del sesenta su número se incrementó en 42 y en lo que va corrido de los años ochenta, en 20 más.

Estas deficiencias han llevado a que actividades que pueden y deben atenderse en los niveles territoriales dependan del Presupuesto Nacional y a una separación nociva entre obligaciones financieras y responsabilidades administrativas. Al mismo tiempo, se observa confusión en la naturaleza de ciertas entidades, que no están plenamente identificadas como nacionales o territoriales, como es el caso de los Fondos Educativos Regionales y de los Servicios Seccionales de Salud.

La reforma administrativa de 1968 fue la última que buscó una organización integral del Estado. Desde entonces, con excepción de las medidas de descentralización posteriores a 1983, las modificaciones legales de la administración pública tuvieron carácter aislado, pues buscaron correctivos a problemas puntuales, principalmente fiscales y presupuestales y, en menor medida, relaciona dos con la modificación de trámites administrativos.

El conjunto de normas de descentralización expedidas a partir de 1983 y en particular los decretos reglamentarios de la ley 12 de 1986, tienen repercusiones trascendentales en la transformación del aparato del Estado y en la orientación de su acción. Con éstas, se avanza hacia la configuración de una nueva forma de organización estatal, en la que la comunidad tiene un papel protagónico, a la vez que la iniciativa y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos recae fundamentalmente en los entes territoriales. Este reordenamiento demanda acciones especiales para habilitar la capacidad de los municipios en el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades y para armonizar la estructura del Estado con el nuevo esquema de relaciones interinstitucionales.

Del Funcionamiento Interno de las Entidades Públicas

Las entidades estatales adolecen de problemas internos de funcionamiento que las hacen ineficientes frente a los propósitos del Gobierno y a las necesidades de la comunidad. Sus objetivos institucionales son difusos y, en ocasiones, se modifican a voluntad de los directivos; sus acciones contradicen con frecuencia las orientaciones y políticas del Gobierno y sus sistemas de planificación, información, evaluación y control de gestión, son deficientes o inexistentes. Se observa, además, una excesiva concentración en la toma de decisiones y el recargo de labores rutinarias en las instancias de mayor jerarquía.

La complejidad del aparato estatal se expresa en el gran número de entidades de todos los niveles, con diferentes estructuras jerárquicas y variados mecanismos de financiamiento (ingresos propios, rentas de destinación específica, aportes, transferencias y asignaciones presupuestales). Esta heterogeneidad entraba el funcionamiento y el control del Estado y ha dado lugar a que algunas entidades alcancen grados elevados de autonomía financiera y operativa, que les permiten adoptar posiciones independientes de los planes globales, así como adquirir obligaciones que exceden sus posibilidades financieras, comprometiendo los recursos de la Nación. Otras entidades, en especial las orientadas a la prestación de servicios en los sectores sociales, son débiles operativa y financieramente y dependen para su funcionamiento de aportes de la Nación.

Esta situación se acentúa en los últimos años de la década del setenta y los primeros de la del ochenta debido a la canalización de gran parte de la inversión pública hacia los sectores responsables de la infraestructura básica y de la autosuficiencia en productos estratégicos. De este modo, se apoyó el crecimiento económico pero, simultáneamente, se debilitó la capacidad de gestión estatal para el desarrollo social.

El proceso presupuestal de la Nación y de las entidades públicas tiene una marcada inflexibilidad y limita la capacidad del sector central para asignar recursos a los programas

y proyectos prioritarios. Los presupuestos de Inversión y funcionamiento están inconvenientemente divorciados y las legislaciones sobre presupuesto y contratación administrativa tienen una complejidad innecesaria, que impone trabas excesivas, orientadas más al control burocrático que a facilitar la obtención de resultados.

La legislación relativa a la administración pública es dispersa, incoherente y confusa. El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, son las entidades directamente relacionadas con la organización de la función pública, pero carecen de conductos adecuados de integración y coordinación de sus actividades y requieren fortalecerse técnica y administrativamente para el ejercicio de sus funciones.

A los condicionamientos señalados, se suma la falta de sistemas de Información que ofrezcan bases para la planeación, la evaluación y, en general, para la toma de decisiones. La obtención de cifras confiables sobre la situación de las entidades públicas ha sido uno de los cuellos de botella más difíciles para el Gobierno, en el momento de tomar decisiones de política económica y de reordenamiento de la acción estatal. La falta de una política de informática y la utilización de fuentes y de metodologías diferentes e incompatibles para la obtención, manejo y presentación de la información, dificulta la orientación del sector público hacia las metas de desarrollo e impide una clara visión de conjunto de las finanzas públicas, de las posibilidades operativas y de los resultados alcanzados.

Existen graves problemas en la atención a los ciudadanos. A éstos se les exige, en muchos casos, la observación de requisitos y trámites excesivos e innecesarios, no se les informa clara y suficientemente acerca de los procedimientos a seguir y de los requerimientos legales establecidos, como tampoco se les garantiza la imparcialidad ni el derecho al turno para la atención y prestación de los servicios.

En la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado existen fallas importantes, como la desviación del sentido de la carrera administrativa y su restringida aplicación; la excesiva movilidad de los funcionarios técnicos de alto nivel, que priva al Estado de su experiencia; la precariedad de los instrumentos para la administración de personal; la falta de estímulos relacionados con la obtención de resultados; y la ausencia de políticas generales de capacitación y bienestar del empleado público.

POLITICAS

La modernización del aparato estatal tiene por objetivo lograr eficiencia y eficacia en la gestión pública, adecuar la acción institucional a las nuevas exigencias de desarrollo social y de crecimiento económico, democratizar sus procesos y rescatar la confianza de la comunidad.

Son políticas específicas orientadas al logro de estos objetivos:

- Modernizar la estructura general del aparato administrativo del Estado, por medio de la descentralización efectiva de funciones y responsabilidades y de la definición de las competencias de los distintos niveles y entidades de la administración.

- Modernizar el funcionamiento interno de las entidades públicas, por medio de su reorganización, del fortalecimiento de la planeación institucional, de la simplificación de procesos y de la adecuada provisión de recursos para atender sus funciones.

- Modernizar los procedimientos de la gestión pública, por medio de la modificación de los procesos de asignación y control presupuestal, de la capacitación de los funcionarios públicos, del mejoramiento del bienestar de los empleados al servicio del Estado y de la participación ciudadana en la administración pública.

PROGRAMAS

De acuerdo con las orientaciones de política para la modernización del Estado, los programas se dirigen a: la definición de competencias institucionales y la descentralización; el mejoramiento de la eficiencia interna de las entidades; el desarrollo de los sistemas de Información; el fortalecimiento de la planeación y la evaluación: la articulación entre la planeación y la elaboración presupuestal; la simplificación de trámites y procedimientos; la modernización de la gestión de personal; y el fomento de la participación comunitaria en la gestión pública.

Definición de Competencias Institucionales y Descentralización

El Gobierno Nacional ha otorgado prioridad a la modificación de la estructura, las funciones y las competencias del aparato administrativo del Estado, para armonizarlo con las necesidades y orientaciones de desarrollo económico y social y para evitar la superposición y evasión de responsabilidades. El Gobierno ha asignado especial énfasis a la tarea de revisar las áreas y formas de intervención del Estado y sus vínculos con la comunidad y con el sector privado, como base para precisar las funciones y responsabilidades de cada área y de cada nivel de la administración (nacional, regional, seccional y local). Particular atención ha tenido el traslado de funciones del nivel nacional al territorial, como acción descentralizadora orientada al fortalecimiento municipal.

Las medidas conducentes a la especialización y a la descentralización han implicado la redefinición de funciones de algunas entidades del orden nacional y la supresión de otras, previa transferencia de sus responsabilidades a los municipios. Este proceso continuará hasta lograr una clara delimitación de funciones y responsabilidades institucionales. En todos los casos, las decisiones son acompañadas de medidas complementarias en materia de financiación y de asignación de recursos, como garantía de operatividad de la nueva estructura establecida.

Como instrumento de apoyo a las acciones señaladas, ha sido creada, mediante el Decreto 342 de 1987, la Comisión para el Reordenamiento de la Administración Pública. Esta conformará un equipo interdisciplinario de expertos que, con el apoyo de la cooperación técnica internacional, adelantará los estudios y propuestas necesarias para continuar el proceso de reforma y modernización del aparato administrativo del Estado. Dicha Comisión deberá finalizar su tarea de análisis y presentar propuestas en mayo de 1988.

Dentro de la política de descentralización, la Comisión de Reordenamiento de la Administración Pública llene la función de elaborar los estudios necesarios para readecuar el sistema financiero local y los procedimientos de financiación y de cofinanciación de las entidades públicas que otorgan créditos a las administraciones regionales, con el fin de que los municipios obtengan el respaldo necesario para atender sus responsabilidades.

Las entidades del orden nacional que, en cumplimiento de las normas de descentralización, deben transferir funciones a los municipios, tienen la responsabilidad de ofrecer su apoyo técnico y administrativo, para facilitar el proceso de transferencia. Es tarea de las Corporaciones Autónomas Regionales y de la Escuela Superior de Administración Pública, contribuir al fortalecimiento de la administración municipal, por medio de la asesoría y capacitación a los funcionarios de los municipios en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos, acordes con sus nuevas responsabilidades.

Mejoramiento de la Eficiencia Interna de las Entidades

En cada una de las entidades se busca establecer una organización interna adecuada al objetivo institucional específico, con el apoyo de estructuras flexibles que permitan adaptarse a situaciones cambiantes, Para tal efecto, bajo la coordinación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, se conformará un grupo de trabajo, con la participación del Departamento Nacional de Planeación y de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, con la función de establecer los criterios, procedimientos y cronogramas para implantar la metodología que viene desarrollando el Servicio Civil en materia de racionalización de la gestión pública.

Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, deberán fortalecerse administrativa y técnicamente y establecer mecanismos adecuados de coordinación entre sí, El Departamento Nacional de Planeación propicia la conformación de un grupo de expertos como apoyo técnico a estas actividades.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, realizarán una revisión, actualización y compilación de la legislación relativa a la Administración Pública, con el fin de superar la dispersión de las normas vigentes y facilitar su acceso y manejo.

Fortalecimiento de la Planeación

La planeación será Instrumento fundamental en la gestión de cada entidad. Los Ministerios acometerán el fortalecimiento de sus oficinas de planeación para mejorar su capacidad de formular políticas, planes y programas y para coordinar y controlar la gestión de las entidades adscritas. Cada entidad deberá formular un plan institucional que cubra el período de gobierno y planes ejecutivos anuales acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, como marco para la asignación de recursos. La ESAP, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, adelantará cursos de capacitación en procesos de planeación y evaluación de la gestión pública y diseñará manuales didácticos sobre estos temas.

La elaboración de estudios de preinversión será requisito para la aprobación de los programas y proyectos de las entidades públicas. Para este efecto, el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo -FONADE- elaborará guías que orienten la realización de los estudios y prestará la asesoría necesaria.

Las ejecuciones de las empresas públicas deberán armonizarse con los planes y programas de desarrollo municipal. Las oficinas seccionales de planeación, con el apoyo de los CORPES y de las Corporaciones Autónomas Regionales, son los responsables de establecer los criterios para adecuar y coordinar la operación de las empresas públicas en el marco de la gestión municipal y de fijar parámetros para evaluar su eficiencia.

Desarrollo Científico y Tecnológico

El Gobierno Nacional atribuye especial importancia a la coordinación eficaz de las entidades estatales que inciden en el desarrollo científico y tecnológico. Elemento esencial para este propósito es la adecuada articulación entre los organismos estatales que Intervienen en la adquisición, regulación y control de la importación de tecnología y los que tienen a su cargo la planeación y ejecución del desarrollo científico y tecnológico.

El objetivo general de política es vincular, en forma activa y coordinada, la ciencia y la tecnología al proceso de desarrollo integral del país, en sus dimensiones sociales, económico, productivo y cultural. Este objetivo contempla la realización de las siguientes actividades:

- Diseño y establecimiento de un sistema nacional de ciencia y tecnología, que apoye el aprovechamiento del potencial de recursos del país y permita la atención de las demandas nacionales.
- Orientación y fomento de la investigación tecnológica hacia el fortalecimiento de la capacidad innovadora y el aumento de la eficiencia administrativa del sector público.

Las acciones de corto y largo plazo tendrán la coordinación de COLCIENCIAS y contarán con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, FONADE y las entidades estatales relacionadas con el desarrollo científico y tecnológico.

Desarrollo de Sistemas de Información para la Gestión Pública

Se establecerán mecanismos permanentes de seguimiento y evaluación de la gestión pública y sistemas de información que apoyen la planeación, el control y la toma de decisiones de las entidades oficiales. Para tal fin, el Departamento Nacional de Planeación, con la colaboración del DANE y las Secretarías de Administración Pública y de Informática de la Presidencia de la República, impulsará el diseño y montaje del Sistema de Información sobre la Gestión Pública en todas las entidades oficiales, con prioridad en las directamente involucradas con la ejecución de los programas prioritarios de la estrategia de desarrollo social.

El Departamento Nacional de Planeación extenderá el Sistema de Seguimiento Financiero de las Empresas Estatales, con el objetivo de asegurar la plena consistencia

entre la programación macroeconómica y la gestión financiera y administrativa de cada una de ellas.

Los sistemas de información y seguimiento financiero permitirán mejorar el proceso de asignación y redistribución de los recursos entre las distintas dependencias del Estado. El conocimiento de la situación administrativa, operativa y financiera de las empresas estatales contribuye a establecer un clima macroeconómico estable fincado en la correcta y oportuna estructuración de las decisiones monetarias, fiscales y cambiarlas.

Bajo idéntico criterio, se institucionalizará en las entidades públicas la elaboración de informes anuales sobre su desempeño, para lo cual la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación establecerán las guías y los procedimientos necesarios. Dichos informes servirán de base para evaluar la gestión de las entidades y orientar la asignación de recursos y serán elemento fundamental para conocer y divulgar los logros y deficiencias de la acción institucional y los avances del Plan de Desarrollo.

Desarrollo de la Informática

El Gobierno Nacional se propone aprovechar las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías de la Informática, en beneficio del desarrollo socioeconómico y de la modernización del Estado. Ha dispuesto también, articular y estimular los esfuerzos que en tal sentido han venido realizando las entidades públicas y el sector privado. Las actividades previstas incluyen los siguientes campos:

- Promoción de la investigación básica y aplicada sobre los usos y desarrollos de la microelectrónica y el manejo de la información
- Desarrollo de la informática en el sector público, a partir de la definición de criterios específicos para la adquisición de equipos y la conformación y diseño de redes y sistemas de información compatibles y estandarizados, con el respaldo de asesorías a las entidades que adelanten proyectos de sistematización.
- Delimitación y fortalecimiento de las instancias institucionales responsables de diseñar, ejecutar y evaluar la política nacional de informática.
- Formación y capacitación de los usuarios de las nuevas tecnologías tanto en el sector público como en el privado.

Articulación entre la Planeación y la Presupuestación

Para que el presupuesto sea un verdadero instrumento de orientación de la gestión pública en función de los objetivos del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional se propone la modificación del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Con el mismo objetivo, serán revisados los procesos de control de la ejecución presupuestal, de tal modo que éstos no afecten la eficiencia del sector público ni restrinjan la autonomía de las entidades para el desarrollo de los planes.

Simplificación de Trámites y Procedimientos

Con el objetivo de coordinar las actividades tendientes a lograr que las entidades públicas realicen una administración oportuna, ágil y eficaz, el Gobierno Nacional creó la Comisión Colombia Eficiente, mediante el Decreto 3435 de 1986 y la adscribió al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Comisión tiene las funciones de evaluar los estudios y recomendaciones relacionados con la simplificación de trámites y procedimientos, preparar y presentar al Gobierno proyectos de normas legales relacionados con la eficiencia administrativa y coordinar las acciones públicas para lograr mayor agilidad en la gestión institucional.

Todas las entidades del Estado adoptarán medidas para desconcentrar la toma de decisiones, reducir trámites innecesarios y agilizar los procesos burocráticos. Con tal propósito, la Comisión Colombia Eficiente fomentará la conformación de grupos de trabajo en cada entidad, encargados de analizar y presentar propuestas para mejorar la eficiencia y adoptar mecanismos adecuados de comunicación con la comunidad.

Modernización de la Gestión de Personal

Es prioridad del Gobierno la atención a los funcionarios que se encuentran al servicio de la administración pública, con el fin de lograr que tengan alta calificación ética y técnica y un incuestionable compromiso de servicio, que garantice el cumplimiento de las tareas del Estado.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil diseña mecanismos viables y efectivos para lograr un replanteamiento de la carrera administrativa, de tal manera que ésta permita la promoción y movilidad vertical de los funcionarios, acorde con su experiencia y capacitación y también su movilidad horizontal, para posibilitar la transferencia de recursos humanos entre entidades y niveles de la administración.

En el marco legal que sea determinado por el Congreso para la extensión de la carrera administrativa al ámbito territorial, el Departamento Administrativo del Servicio Civil adoptará las medidas necesarias para prestar asesoría a los entes territoriales en los aspectos técnicos del proceso de aplicación de las normas y, en coordinación con las entidades seccionales, impulsará el fortalecimiento de los sistemas de información y gestión necesarios para una adecuada operación de la carrera administrativa.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la ESAP diseñarán y pondrán en marcha un plan de capacitación para los empleados al servicio del Estado, que permita su actualización en las funciones propias de sus cargos, la asimilación de nuevos conocimientos y el acceso a las innovaciones tecnológicas. Para este efecto, las entidades responsables buscarán la vinculación y el apoyo de las universidades.

Dentro de su política de atención a los recursos humanos al servicio de la administración pública, el Gobierno Nacional ha dispuesto los procedimientos necesarios para atender a sus obligaciones laborales y prestacionales. Bajo este criterio, continuará propiciando el reordenamiento y el saneamiento financiero de las entidades

gubernamentales de seguridad social y la determinación de mecanismos ágiles para la atención de las deudas contraídas y de las provisiones no hechas en el pasado.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil adelantará, en coordinación con todas las entidades estatales, un plan de bienestar para los empleados públicos, que permita racionalizar y coordinar las acciones hasta hoy dispersas y eleve el bienestar personal y familiar de los funcionarios.

Participación Comunitaria en la Gestión Pública

Como forma eficaz de apoyo a las políticas de promoción de la participación comunitaria y de eficiencia en la atención al ciudadano por parte de las entidades públicas, la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia de la República y el Ministerio de Comunicaciones Impulsarán campañas de divulgación sobre los derechos y deberes del ciudadano frente al Estado, así como sobre trámites y requisitos necesarios para acceder a los diferentes servicios.

El Ministerio de Educación y el ICFES establecerán los criterios para introducir en los programas académicos de la educación superior, una cátedra sobre aspectos generales de la administración pública, con el objetivo de permitir que los estudiantes universitarios tengan una más adecuada información sobre el funcionamiento del aparato estatal y sobre sus posibilidades y limitaciones, de tal modo que se facilite la orientación de las actividades investigativas de la Universidad hacia su entorno social y el cumplimiento de las obligaciones del servicio social universitario.