

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

PEDRO PABLO MORCILLO

## CONCEPTO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

### ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO

Es un hecho evidente que las funciones del Estado se han acrecentando en extensión y profundidad de acuerdo con las expectativas y exigencias de la población, las cuales condicionan que el mismo ejerza con intensidad variable sus funciones de regulador de un sistema económico, interventor o promotor del desarrollo y prestador de servicios básicos para la comunidad.

En concordancia con la amplitud de las funciones del Estado, se hace necesaria una política de desarrollo institucional de la administración pública, su instrumento por excelencia, política que se concreta en el fin último de garantizar el cumplimiento de las funciones mencionadas a través de la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo económico y social por medio de los cuales se canaliza la acción del Estado. En consecuencia, la administración al servicio del Estado es un medio para que el mismo logre sus fines o cumpla sus funciones.

El mejoramiento de la administración, por lo tanto, adquiere su significado cuando tiende a la adecuación de la misma a estos fines, adecuación que ha de ser permanente por cuanto las respuestas a los requerimientos de los ciudadanos varían dentro de un proceso de evolución constante que en las últimas décadas ha sufrido aceleración

considerable gracias al incremento de la población y del uso de los medios de comunicación.

Por otra parte, si bien la administración pública debe ser la promotora del desarrollo, esta función sólo puede cumplirse si el aparato estatal actúa de manera coherente, eficiente y eficaz. Es decir, que la planificación del desarrollo debe apoyarse en un engranaje institucional con suficiente capacidad operativa y gerencial para la atención de los diferentes servicios públicos. En este sentido, se debe inquirir sobre la idoneidad de los organismos que integran la administración a fin de propiciar cambios macro y micro-organizacionales en función de los objetivos perseguidos en los planes generales de desarrollo.

### *Administración pública como sistema*

Para lograr la coherencia en la acción de la administración pública así como la eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios, es necesario considerarla como un sistema que actúa en interacción con otros sistemas del país, tales como el político, el económico, el social, el jurídico, el cultural; en síntesis, con todos los que caracterizan y tipifican el devenir histórico de la nación, sobre los cuales influye y de los que por su inserción natural recibe a su vez influencia orientadora.

En otras palabras, la administración pública como sistema debe ser un "todo integrado" que recibe las demandas o requerimientos de servicios de todo orden de la comunidad (enmarcadas naturalmente dentro de las funciones propias del Estado), las procesa mediante subsistemas (administrativos o de desarrollo propiamente dichos), utilizando los recursos que tiene a su disposición y las revierte a la sociedad en forma de bienes o servicios, en un ciclo permanente y continuo de entrada-salida.

Concebida la administración pública como sistema, los cambios macro-organizacionales que se esperan de una reforma administrativa difieren sustancialmente de los de carácter jurídico y estructural tradicionales. En efecto, la reforma administrativa así comprendida requiere un alto grado de armonización de las entidades que integran la administración, tanto desde el punto de vista de la redefinición de sus objetivos como de la especialización institucional según la clase de servicios prestados: como la racionalización según el proceso que se cumple en su seno como parte del proceso general que ha de cumplir la administración.

*Programa de actualización de la administración pública*

Las iniciativas y acciones de mejoramiento de la administración pública pueden cubrir tres áreas, a saber: 1.—el área de las estructuras u organizaciones administrativas, 2.—el área de los sistemas y procedimientos administrativos y 3.—el área de recursos humanos. Por el área de las estructuras se entiende todos los aspectos relacionados con el diseño de las organizaciones administrativas que definan claramente los componentes y niveles de autoridad, de asesoría, de operación y de apoyo de los organismos públicos. Por el área de los sistemas y procedimientos administrativos se comprende, a su vez dos subáreas, a saber: 1.—la subárea de concebir a la administración como un conjunto de sistemas, tanto de desarrollo como de administración propiamente dicha, según se dijo en el acápite anterior, que actúan en la práctica como un verdadero sistema cuyos elementos están interrelacionados entre sí para cumplir un fin común: así se tienen los sistemas de desarrollo relativos a salud, educación, obras públicas, defensa, agropecuario, manufacturero, etc., que constituyen el contenido u objeto mismo de la administración y los sistemas de administración que constituyen apoyos a los sistemas de desarrollo, tales como el sistema de planeación, de presupuesto, de personal, de control fiscal, de control de gestión, de compras y suministros, etc., y 2.—la subárea de procedimientos administrativos, que consiste en la racionalización o simplificación de los mismos con el fin de hacer mucho más eficaces y eficientes los trámites de los asuntos tanto internos de la administración como de ésta con los ciudadanos.

Por el área de recursos humanos se entiende la adquisición de conocimientos y de cambio de actitudes por parte de las personas vinculadas al servicio público, que es posiblemente el área más importante y más crítica en cuanto que sobre el personal descansa la dinámica del aparato administrativo, que no obstante sea diseñado con la mayor racionalidad posible, si los administradores no están en capacidad de manejarlo eficientemente dicho aparato no podrá rendir todo lo que se espera de él.

Hasta la presente, en las reformas de 1958, 1960, 1963 y 1968 se han tomado acciones en las tres áreas de que se ha hablado, aun cuando el énfasis mayor se haya puesto en el área de las estructuras u organizaciones administrativas. En los últimos años, durante la presente administración, mediante el Plan Nacional de Adiestramiento en Técnicas Administrativas se ha tratado de actuar sobre el área de recursos humanos.

Habiendo solicitado el gobierno nacional al Congreso de la República, tal como se explicará con detalle más adelante, facultades para introducir cambios en la administración, el criterio del gobierno no es el de tratar de hacer una nueva reforma administrativa sino el de efectuar los cambios, ajustes y adiciones que son necesarios para la actualización de la organización pública a los requerimientos técnicos de las nuevas circunstancias y políticas de desarrollo del país. Se trata pues de no hacer una nueva reforma administrativa sino de conservar, después de la evaluación correspondiente, los elementos que han probado ser eficaces en las organizaciones anteriores y de adicionarlos con otros nuevos que resulten de la aplicación de modernos conceptos administrativos. En otras palabras, se parte de la base de que el proceso de mejoramiento de la administración pública no debe ser intermitente, con motivo de cada reforma que autorice el Congreso de la República, sino un proceso continuo y permanente, de todos los días para que la administración permanezca en constante actitud de cambio.

La dinámica de mejoramiento de la administración pública depende en cierto modo del tipo o de la clase de acción que se adopte al respecto. Si se trata de una acción intermitente, que constituyen generalmente las reformas administrativas, la acción en gran medida es externa, o sea que su flujo dinámico viene de fuera de la administración hacia ella como resultado de movimientos políticos o ciudadanos que obligan a tomar medidas en la materia. Si se trata de un programa de actualización, la dinámica es generada por la misma administración desde adentro, como resultado de las acciones indirectas o colectivas que los mismos funcionarios adopten para responder a una de sus obligaciones primarias como es la de mantener el aparato administrativo con eficiencia y para responder a las demandas de servicios de la población. A nadie escapa que la primera clase de acción, la de la reforma administrativa, es mucho más fácil de generar, así como la de la actualización es más difícil porque está involucrada con problemas culturales y de actitudes del personal burocrático pero parecería ser la más efectiva en cuanto que es la misma administración la que se auto reforma, lo que no impide que este proceso de autorreformismo reciba del exterior elementos de cambio novedosos.

El Programa de Actualización de la Administración Nacional servirá para evaluar y hacer los cambios y adaptaciones correspondientes; pondrá énfasis en el área de sistemas y procedimientos administrativos ya mencionada. para estudiar la administración con el enfoque de análisis de sistemas. Según los resultados del análisis, se

procederá a diseñar estructuras u organizaciones administrativas y no a la inversa como hasta el presente se ha hecho. Paralelamente, se seguirán tomando acciones más incrementadas en el campo de los recursos humanos vinculados a la administración.

## PROBLEMATICA GENERAL DE LA REALIDAD NACIONAL

América Latina es una región del mundo con una problemática propia. No es correcto asimilarla al heterogéneo grupo de las regiones consideradas como subdesarrolladas, pues aunque los países latinoamericanos no han alcanzado los niveles de vida característicos de los países considerados como desarrollados, es evidente que estos países poseen rasgos, especialmente culturales, que distinguen a América Latina de otras zonas atrasadas de Asia y Africa.

La característica más típica de la realidad latinoamericana es la dualidad cultural como consecuencia de la super-imposición de las formas culturales hispanas o portuguesas sobre la cultura nativa. Con el pasar de los tiempos esa superposición es menor, pues la fusión es un proceso que ha avanzado bastante pero que aún no ha terminado. Esta dualidad cultural es una constante que afecta el conjunto del desarrollo latinoamericano en sus manifestaciones económicas, sociales y políticas.

Colombia como país latinoamericano comparte varias de las características de la problemática regional, pero a su vez como unidad social presenta sus propios problemas. La economía colombiana se caracteriza fundamentalmente por dos hechos. Es un sistema de economía mixta intervenido por el gobierno, elaborado precisamente, para dar respuesta a la otra de sus características como es la de tener una estructura dualista, pues existen dos sectores: uno avanzado de mercado y otro de subsistencia tradicional. En el sector avanzado los factores económicos se mueven por la acción de la oferta y demanda. En el sector tradicional operan diferentes fenómenos integrados de tipo estructural que impiden la movilidad y expansión de la economía causando, como es lógico, serios traumas al conjunto nacional.

Ante esta situación de dualidad económica la acción del gobierno es clara pero muy difícil por lo complejo del problema. Ante el sector avanzado por medio de su intervención busca enmendar los desequilibrios que genera la libre oferta y demanda por medio de políticas gubernamentales tales como la de estabilidad monetaria, valor adecuado de las tasas de inversión, etc. Con relación al interés social y a la infraestructura básica, económica y social, que requiere el país

para su desarrollo, las deficiencias que presenta el libre mercado se compensan con los proyectos gubernamentales de diferente orden tendientes a elevar los niveles de vida de la población que realiza el sector público y que permiten el mejoramiento progresivo de la distribución del ingreso.

Frente al sector tradicional, la política del gobierno es de promoción para inducir la adopción progresiva de métodos modernos de producción y mercadeo que permitan la asimilación de este sector a la economía de mercado. La expansión constante del producto interno bruto a precios de 1958 en los últimos cinco años refleja el esfuerzo sostenido que hace al país para ir superando las dificultades estructurales de su economía y que fueron descritas anteriormente. En 1969 la expansión fue del 6.4%; en 1970 del 6.7%; en 1971 bajó a un 5.5% como consecuencia de la baja producción agrícola debido al invierno que azotó al país; en 1972 se estima que el producto fue del 7% y en 1973 se espera que alcance el 7.1% o más, si la producción agropecuaria responde a los estímulos que se le han proporcionado últimamente.

Pese a los avances que en los últimos años se han logrado como resultado de las políticas del gobierno enunciadas anteriormente, la economía colombiana sigue afrontando graves problemas agudizados por la presión demográfica: la producción de los sectores no es óptima y va acompañada de bajos índices de productividad en el trabajo y el capital; persiste el desempleo y sub-empleo en los campos y ciudades, con que esta demostrando las deficiencias estructurales que aquejan al país y que no permiten utilizar eficientemente el recurso del trabajo, tan necesario para el aumento y mejor distribución del ingreso y del producto. Precisamente ante este problema del sub-empleo del actual plan general de desarrollo del país que se encuentra en vigencia, ha tomado como estrategia número uno el incremento de la industria de la construcción por considerar que ésta absorbe gran cantidad de mano de obra y no requiere de importación de insumos.

Merece destacarse el esfuerzo hecho por el país con relación al sector externo, que pese a lo frágil que es aun, ha logrado notorios avances en la exportación de productos no tradicionales, es decir, diferentes al café. La diversificación de nuestro comercio exterior se ha venido efectuando progresivamente a nivel de países y de productos dando como resultado una más satisfactoria balanza cambiaria y de pagos. Actualmente se manifiestan como inquietantes dos problemas más: uno es el relativo a la concentración del poder de crédito en intermediarios financieros que no favorecen la política credi-

ticia de fomento impulsada por el gobierno, pues lo concentran y encarecen, e irrigan con preferencia a las inversiones de mayor rendimiento económico que no son ciertamente las obras de interés social. El otro, es el que se refiere a la deficiente estructura de mercado que permite hacer grandes ganancias a los llamados intermediarios que encarecen los productos de consumo final y no aportan sustancialmente a la formación del Producto Nacional Bruto.

Socialmente, la situación del país refleja la característica dual: una sociedad que participa activa y pasivamente, en y de los bienes y servicios que produce, y otra sociedad atrasada cuya participación es menor y en algunos casos nula. Es la marginalidad con sus rasgos definitorios y característicos de desintegración, radicalidad e integridad que dificulta concebir al país como una nación pues en estas condiciones no se da fácilmente la unidad en términos político-económicos y psico-sociales.

Políticamente, Colombia vive una etapa por demás interesante: luego de quince años de alternación de los dos partidos tradicionales en el poder como medio de pacificación después de una época difícil de enfrentamiento partidista, el país se apresta a elegir un gobernante resultante, nuevamente, de la controversia abierta de los partidos políticos, tanto tradicionales como nuevos que han comenzado a surgir como consecuencia del pluralismo ideológico de nuestros tiempos.

Al terminar el Frente Nacional, que así se ha denominado el sistema de gobierno paritario y de alternación de los partidos, deja al país resultados satisfactorios; no sólo se le devolvió la paz interna sino que también transformó las instituciones nacionales para convertirla en instrumentos aptos para promover el desarrollo económico y social. La participación del Estado en la economía, por ejemplo, perdió su antiguo carácter desordenado y ocasional para convertirse en una metódica y consciente dirección de los asuntos públicos, por medio de la implantación definitiva y técnica de los mecanismos de planeación económica y social y el incremento y tecnificación de los programas de salud y educación.

La participación política de los colombianos se halla también afectada por la dualidad cultural. Dicha participación se reduce notoriamente en los sectores marginados de la sociedad y se manifiesta exclusivamente en el derecho al voto pero no se plasma en la participación y elección conscientes de los representantes de la comunidad en los diferentes medios de vocería y toma de decisiones con que cuenta ésta y que son característicos de la democracia.

El análisis de los anteriores aspectos permite concluir que la incidencia de éstos en la administración es grande y determina en ma-

por parte sus características esenciales y accesorias. El desarrollo del país ha significado el mejoramiento sustancial de los sistemas de producción y, por consiguiente, de administración en la empresa privada. A su vez este mejoramiento administrativo ha exigido al sector público perfeccionar sus mecanismos tanto de producción como de administración. Por eso al estudiar el proceso de reforma administrativa en Colombia durante los últimos quince años se encuentra como característica el apoyo político<sup>1</sup> que éste ha tenido y que ha permitido implantarlo sin causar traumas a la marcha del país. También el desarrollo ha hecho consciente a las personas de muchos de sus derechos hasta ahora nominales y ha generado nuevas necesidades que deben ser satisfechas por la administración pública; esto también le ha exigido un perfeccionamiento más acelerado, y en algunos casos una revisión a fondo, para responder a las nuevas expectativas.

A pesar de los múltiples esfuerzos que se han hecho aun falta mucho por hacer en materia administrativa. El proceso continúa y es constante, se trabaja en todos los frentes del desarrollo, pese a las dificultades, por obtener mejores condiciones de vida de los colombianos que necesariamente van a incidir en la administración nacional, formulándole requerimientos de cambio o de actualización.

## PROBLEMATICA ESPECIFICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

### PROCESO DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

El proceso más reciente de organización de la rama ejecutiva del poder público en Colombia se ha desarrollado por medio de las reformas administrativas de 1958, 1960, 1963 y la de 1973, en uso de las facultades otorgadas por el Congreso al Ejecutivo como fruto de los acuerdos logrados entre los partidos políticos con el fin de adaptar la estructura de la administración a las necesidades del desarrollo económico y social del país.<sup>2</sup>

#### *Reforma administrativa de 1958*

Esta reforma fue ordenada por medio de la Ley 19 de 1958, que vino a sentar las bases fundamentales para la modernización de la administración pública dándole a la misma un carácter técnico y operativo.



### *Objetivos*

- a) Asegurar la coordinación y continuidad de la acción oficial de acuerdo a los planes de desarrollo progresivo, establecidos o que se establezcan por ley.
- b) Carrera administrativa y preparación técnica de funcionarios.
- c) Ordenamiento racional de los servicios públicos.
- d) Descentralización administrativa.

### *Organismos creados*

Para cumplir los objetivos anteriormente señalados se crearon los siguientes organismos:

- a) Para la planeación:

Consejo Nacional de Política y Económica y Planeación.  
Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

A estos organismos se les fijó como función la de concebir, formular y ejecutar los planes de desarrollo (Plan Decenal y Cuatrienal de Inversiones Públicas).

- b) Carrera administrativa y preparación de funcionarios:

Comisión Nacional del Servicio Civil.  
Comisión Nacional del Servicio Civil,  
Sala del Servicio Civil en el Consejo de Estado,  
Escuela Superior de Administración Pública.

La carrera administrativa se estableció como un sistema técnico de la administración de personal al servicio del Estado, mediante la implantación del sistema de mérito tanto para la selección como para la promoción de los funcionarios públicos y la seguridad de la estabilidad en el empleo siempre y cuando realicen eficientemente sus labores, para dar solución a uno de los principales problemas que afronta la administración pública en los países en proceso de desarrollo tales como el favoritismo político, la impreparación, el nepotismo, etc.

La Escuela Superior de Administración Pública se constituyó en uno de los pilares en la preparación de personal al servicio del Estado, impartiendo formación a los bachilleres en el campo de administración pública y la complementación de funcionarios vinculados a las entidades gubernamentales.

- c) Para el ordenamiento racional de los servicios públicos:  
Secretaría de Organización y Métodos de la Presidencia de la República.

Sección de Organización y Métodos en las oficinas de planeamiento de los ministerios.

Estas se crearon para corregir las siguientes fallas que se encontraron en los organismos públicos: confusa y excesiva legislación para cada organismo, inadecuada estructura orgánica, ausencia de coordinación y delegación de autoridad, excesivos controles y falta de claridad en la distribución de los negocios a nivel ministerial y en la determinación de las funciones a nivel de unidad y de cargo.

Estas fallas se quisieron solucionar a través de la uniformidad en los principios generales de organización para todas las unidades, en la constitución de los organismos de dirección, ejecución, coordinación y asesoría en la denominación de las dependencias y la previsión de la delegación interna de funciones. Principios que se plasmaron en el Decreto 550 de 1960, estatuto común a todos los ministerios y departamentos administrativos.

d) Para descentralización administrativa la Ley 19 de 1958 determinó los objetivos y forma de implantación de la descentralización por medio de delegación a los departamentos de servicios que estuvieran a cargo de la Nación, clasificando los municipios en categorías de acuerdo a sus recursos y población para determinar los servicios que deberían estar a su cargo, creación o reforma de organismos departamentales encargados de prestar cooperación técnica a los municipios o de administrar en sus territorios servicios nacionales, asignación de fondos y creación de impuestos para la atención de nuevas responsabilidades y la tutela administrativa.

#### *Medidas adoptadas de 1962 a 1967*

La reforma de 1958 abarcó las estructuras del nivel central, ministerios y departamentos administrativos, tratando muy superficialmente a los establecimientos públicos a pesar de la gran importancia que tienen dentro del marco de la administración colombiana. Por otra parte, se hizo muy poco en lo relacionado con el mejoramiento de la administración departamental y municipal. Con base en lo anterior y de acuerdo a la evaluación de los resultados de la aplicación del Decreto 550 de 1960, efectuada por la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República a fines de 1961 y los problemas surgidos con la crisis económica por la devaluación de 1963, el Congreso Nacional expidió la Ley 1a. del mismo año por medio de la cual se dictaron normas sobre salarios y se dieron facultades al gobierno para que formulara recomendaciones y las pusie-

ra en práctica hasta el 31 de diciembre de 1963 sobre los siguientes aspectos:

a) Estudiar la posible duplicación de funciones en las distintas ramas de la administración pública, en los distintos niveles: nacional, departamental y municipal,

b) Estudiar la posible duplicación de cargos, refundición de los que resultaren excesivos, mediante la revisión de las nóminas con el objeto de corregir desequilibrios,

c) Establecer un escalafón de salarios para toda la administración pública.

d) Reglamentar las tarifas y condiciones que los institutos descentralizados puedan aplicar para su personal y fijar los requisitos para que puedan autorizarse viajes al exterior de funcionarios de tales establecimientos.

Para estudiar los aspectos anteriores se creó una Comisión Coordinadora de la Administración Pública, de los institutos descentralizados y corporaciones regionales, asesorada por entidades técnicas, e integrada por dos senadores, dos representantes y dos delegados del Presidente.

La acción de la misma fue muy limitada debido a la falta de precisión en las disposiciones de la ley que las creó, siendo el resultado de sus actividades el siguiente: revisión de la escala salarial sin estudios técnicos, ya que el aumento fue de una partida fija para todos los niveles y reglamentación de los viajes de funcionarios al exterior.

Posteriormente se expidió la Ley 21 de 1963 por la cual el Congreso dio nuevas facultades al Ejecutivo para efectuar reformas sustanciales de algunos campos de la administración con el fin de lograr "estabilidad fiscal, económica y social; prever los recursos necesarios para ejecución de los gastos de funcionamiento de las dependencias nacionales y adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades del servicio". Estas facultades tuvieron vigencia del 20 de agosto al 31 de diciembre de 1963.

Para realizar esta reforma se constituyó un Comité Rector y Coordinador de la tarea encomendada por la Ley e integrada por cuatro personas: dos representantes de la Contraloría, uno del Departamento Administrativo de Planeación y otro de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República, habiendo quedado ésta como Oficina de la Secretaría Ejecutiva, con asesoría de expertos de los organismos internacionales que encontraban al servicio de la administración colombiana.

El Comité propuso una serie de reformas para mejorar la administración en aspectos de carácter general y preparar proyectos de

reorganización administrativa de algunas entidades que así lo requerían en forma inmediata tales como: Ministerio de Hacienda, Comunicaciones, Agricultura, Salud Pública y los Departamentos Administrativos de Planeación y Servicio Civil contando con la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia en el estudio e implantación de las recomendaciones.

A nivel regional la mencionada Secretaría en el periodo de 1963 a 1967 prestó asesoría permanente a la administración departamental para adecuar su estructura a las necesidades de la misma para la mejor prestación de los servicios. Fue así como se proyectaron reestructuraciones para los departamentos de Boyacá, Valle, Santander, Nariño, Bolívar, etc. Por otra parte, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública tuvo bajo su responsabilidad la preparación de estructuras para los departamentos creados en esa época; introduciendo las siguientes modificaciones:

a) Creación de unidades técnicas dependientes del despacho del Gobernador: Oficinas de Planeación, Oficina Financiera (en reemplazo de las tradicionales secretarías de hacienda) y Oficina de Servicios Administrativos.

b) Establecimiento de un mínimo de secretarías, generalmente dos, la de gobiernos locales y la de desarrollo económico y social, con funciones principalmente de dirección de los planes de desarrollo, ejecución de los servicios delegados y coordinación de todas las actividades que a nivel nacional se ejecutaban en forma independiente.

c) Traslado de la contabilidad oficial a la administración departamental y fortalecimiento de la contraloría para el control y evaluación de la ejecución financiera. Los resultados obtenidos en algunos han sido satisfactorios.

### *Reforma administrativa de 1968*

Teniendo en cuenta las exigencias cada vez mayores del Servicio Público, el 28 de diciembre de 1967, por medio de la Ley 65, se otorgaron por parte del Congreso facultades al Ejecutivo para realizar la Reforma de 1968.

Esta Reforma aunque tiene menos alcances que la de 1958, ya que no contempla la administración departamental y municipal tiene gran importancia puesto que persigue reestructurar la administración pública. Sus objetivos pueden resumirse así:

a) Mejor distribución de funciones entre las diferentes entidades de la administración pública nacional.

b) Fortalecimiento de la unidad gubernamental (a través de un mayor control de tutela sobre los organismos descentralizados).

c) Mayor coordinación de la política en los diferentes sectores administrativos (por intermedio de los consejos superiores de los ministerios).

d) Creación de las funciones de inspección en la Presidencia de la República.

e) Vigorización de la planeación general y sectorial (por la mayor intervención del Consejo de Política Económica y Social y las unidades de planeación de los ministerios).

f) Mejoramiento del régimen de administración de personal, por medio de los salarios, prestaciones sociales y bienestar social de los empleados públicos.

g) Superior flexibilidad de las normas de carrera administrativa, militar y diplomática.

### *Realizaciones*

a) Creación y supresión de algunos cargos, así como de las denominaciones de las unidades ministeriales.

b) Nuevos nombres de ministerios y aparición de nuevos organismos que reemplazaron algunas dependencias.

c) Precisión de las funciones de las unidades de enlace. Secretaría Jurídica y de Administración Pública de la Presidencia, Presupuesto y Servicio Civil.

d) Descentralización de servicios y "adscripción o vinculación" de las entidades descentralizadas a los Ministerios y Departamentos Administrativos de acuerdo con su actividad.

e) Señalamiento del régimen jurídico de las actividades de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

f) Modificación del régimen de administración de personal civil.

### *Actualización de la administración nacional*

El Congreso por medio de la Ley 2a. de 27 de marzo de 1973 concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias, por espacio de un año para revisar la organización administrativa nacional en los siguientes términos:

a) Suprimir, fusionar y crear dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, para reducir y

simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto;

b) Suprimir, fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quede reducido a los que sean estrictamente indispensables de acuerdo con la finalidad indicada en el numeral anterior.

Originalmente el gobierno había solicitado facultades extraordinarias más amplias en materia de organización, así como lo relacionado con el estudio de los sistemas de planeación, control fiscal, etc., para adelantar el estudio integral de la administración nacional.

## PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dentro del contenido de la función administrativa del Estado moderno, éste debe ser un ente dinámico preocupado no solamente por mantener el equilibrio social y el orden político institucional sino dedicado más bien a orientar, estimular y promover el desarrollo económico y social y a ordenar las reformas indispensables a este fin teniendo en cuenta los siguientes factores:

a) El acelerado ritmo de progreso técnico, los rápidos adelantos en la industrialización y el aumento del número y complejidad de las actividades gubernamentales han impuesto esfuerzos extraordinarios al aparato administrativo tradicional en el mundo entero, para hacer frente a las necesidades actuales y previsibles.

b) Que en la época actual la población aspira a un mejor nivel de vida y por lo tanto debe existir un crecimiento cualitativo y cuantitativo del Estado moderno, que exige la prestación de nuevos servicios por parte del Estado y la continua adecuación de los tradicionalmente prestados a los imperativos del desarrollo económico y social. Siguiendo este orden la administración pública para el desarrollo debe concebirse como un conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de procesos y procedimientos administrativos, y de sistemas y estructuras institucionalizados que contribuyen al proceso de transformación y de progreso, a través de factores de carácter educativo, político, socio-cultural, económico y moral de cada individuo y de cada país para satisfacer las necesidades de la población y propender por mejorar cada vez el nivel de vida de la misma.

La administración pública enfocada de esta manera es el instrumento para que se ejecuten las políticas y planes públicos en forma deliberada, racional y sostenida, para lo cual se hace indispensable

una organización formal y humana adecuada, dirigida, coordinada y respaldada por personal competente y motivado especialmente en los países en vía de desarrollo.

### LA INTERVENCIÓN ESTATAL

El poder público en la época moderna, por exigencia de fenómenos sociales de diferente índole, se ha visto precisado a intervenir en la vida conómica adquiriendo las consiguientes responsabilidades.

El Estado colombiano no podía permanecer ajeno a la tendencia universal; por lo tanto en diferentes artículos de la Constitución se consagra la intervención; por ejemplo, en el artículo 32 de la Carta se establece:

Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a lo cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular. (Artículo 6° del Acta Legislativa número 1 de 1968).

Al Estado moderno, dado su carácter intervencionista, le corresponde promover el desarrollo, prestar servicios y regular la economía.

El Estado colombiano con base a los anteriores postulados desarrolla estas actividades a través de los diferentes organismos que integran la rama ejecutiva del poder público (ministerios, departamentos administrativos y entidades descentralizadas).

### ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

De cuerdo con las normas legales vigentes, la rama ejecutiva del poder público, en lo nacional, se integra con los siguientes organismos:

- a) Presidencia de la República,
- b) Ministerios y departamentos adminstrativos,

- c) Superintendencias, y
- d) Entidades descentralizadas (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta).

### ADMINISTRACIÓN CENTRAL

La Presidencia de la República y los ministerios y departamentos administrativos son los organismos principales de la administración; los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que señale la ley, bajo la orientación y control de aquellos. Además, el gobierno, previa autorización legal, podrá organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza, o por el origen de los recursos que utilicen, no deben estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

Como organismos consultivos o coordinadores para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal, y con representantes de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley o el gobierno determinen. En el acto de constitución se indicará a cuál de los entes administrativos ordinarios quedarán adscritos tales organismos.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están vinculadas a la administración y sujetas a su orientación, coordinación y control, en los términos de las leyes y estatutos que las rijan. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los diferentes organismos administrativos, de acuerdo con la Constitución Nacional. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos conforme a la Constitución y la Ley:

- a) Preparar los proyectos de ley relacionados con su ramo,
- b) Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deben dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a las órdenes del Presidente que se relacionen con tales atribuciones,
- c) Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para el efecto,



d) Preparar los planes y programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo del mismo,

e) Contribuir a la formulación de la política del gobierno en la rama o ramas que les corresponden y adelantar su ejecución, y

f) Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por respectivas leyes, estatutos y reglamentos, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritos o vinculados.

Las superintendencias son organismos adscritos a un ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señale la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y las que la ley les asigna.

#### ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA

Los establecimientos públicos son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica,
- b) Autonomía administrativa, y
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la Ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica,
- b) Autonomía administrativa, y
- c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

Las sociedades de economía mixta son organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las

reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley.

El grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determinan en la ley que las crea o autoriza y en el respectivo contrato social.

#### TUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL SOBRE LA DESCENTRALIZADA

La tutela que el gobierno ejerce sobre las entidades descentralizadas tiene por objeto lograr la conformidad y coordinación de las actividades del organismo controlado con la política general y los planes y programas adoptados para el sector gubernamental al cual pertenece por la naturaleza de sus funciones. En razón de ello, la titularidad de dicha función corresponde al ministerio o departamento administrativo al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo.

Los instrumentos empleados por el gobierno para ejercer esta tutela cubren los aspectos más importantes de la organización y el funcionamiento de estas entidades, tales como su actividad general, los actos que expiden, la composición y funcionamiento de la junta directiva y el carácter del gerente. Al efecto se dispone:

#### *Sobre la actividad de las entidades descentralizadas*

a) Que sus planes y programas, formulados conforme a las reglas que prescriban el Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto, se incorporen en los planes y programas sectoriales y generales de desarrollo;

b) Que los gerentes o directores deben rendir informes al gobierno sobre las actividades desarrolladas, la situación general de la entidad y las medidas adoptadas que pueden afectar el curso de la política gubernamental y a la oficina de planeación sectorial, en la forma que ésta lo determine, sobre el estado de ejecución de los programas a su cargo;

c) Que en cumplimiento de sus funciones no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los previstos en la ley que los creó en sus estatutos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos a fines diferentes a los contemplados en esas mismas disposiciones;

d) Los miembros de las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado y los representantes del gobierno en los órganos directivos de

las sociedades de economía mixta deben obrar en los mismos consultando siempre la política gubernamental del sector dentro del cual actúan;

e) La distribución de los negocios, según sus afinidades, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, corresponde al Presidente de la República.

#### *Sobre los actos que expiden:*

a) Los estatutos y las reformas de los mismos requieren para su validez la aprobación del gobierno nacional;

b) Los establecimientos públicos, con el voto favorable del Presidente de su junta o consejo directivo y la aprobación del gobierno cuando así lo dispusieren sus respectivas normas legales o reglamentarias, podrán delegar en otras entidades descentralizadas territorialmente o por servicios el cumplimiento de algunas de sus funciones.

c) En muchos casos las leyes que crean ciertos organismos ordenan que algunos de los actos, que estos expidan en desarrollo de sus funciones, y dada la trascendencia de los mismos, sean aprobados por el gobierno nacional.

#### *Sobre la composición de las juntas o consejos directivos:*

a) La presidencia de las juntas corresponde al jefe del organismo al cual se halla adscrita o vinculada la respectiva entidad; en su defecto, corresponde al delegado de dicho funcionario;

b) En la casi totalidad de los casos, los representantes del sector oficial son más numerosos que los representantes del sector privado. Esa mayoría oficial se conserva siempre si se tiene en cuenta que las autoridades nacionales que puedan acreditar delegados suyos para formar parte de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas, lo harán designando funcionarios de sus correspondientes reparticiones administrativas o de organismos adscritos o vinculados a su despacho, y que cuando se trate de juntas o consejos seccionales o locales deberán designar a funcionarios de la entidad territorial;

c) En la gran mayoría de las juntas o consejos un buen número de miembros depende directamente del Presidente de la República.

#### *Sobre los gerentes:*

a) Los gerentes de los establecimientos públicos son agentes del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción.

Respecto de la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los organismos principales de la administración, estos conceptos se basan en el régimen jurídico a que están sometidas esta clase de entidades, así se tiene que los establecimientos públicos son entidades adscritas a un ministerio o departamento administrativo y sus funciones administrativas se desarrollan conforme a las reglas del derecho público; y las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están vinculadas a la administración y sus actividades las desarrollan conforme a las reglas del derecho privado.

## ESBOZO HISTORICO DE LAS EXPERIENCIAS EN REFORMA ADMINISTRATIVA

### LAS TENTATIVAS O REALIZACIONES ANTERIORES DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Las reformas consignadas anteriormente y que han constituido un proceso continuo de modernización de la administración pública, tienen su origen en los problemas detectados tanto por expertos nacionales como internacionales, a saber:

1.—En 1950 el gobierno nacional, ante la necesidad de equilibrar la administración pública como el desarrollo socio-económico del país, solicitó un estudio sobre las condiciones de su economía al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que elaboró al efecto el informe “Bases de un programa de fomento para Colombia” en el cual se recomendó efectuar una reforma de la administración como medio eficaz para alcanzar el desarrollo de la nación.

2.—Posteriormente, el Gobierno, basándose en las recomendaciones de la misión del Banco, organizó otra, con el propósito de estudiar la situación de la administración pública colombiana. El Informe del estudio fue publicado en 1952 bajo el título de “Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia”. Dicho Informe hizo énfasis en la necesidad de organizar las funciones centrales de planeamiento económico, organización presupuestaria y mejoramiento de los controles administrativos y de coordinación, así como la necesidad de revisar las organizaciones departamentales y municipales. Debido a los factores de orden político, las recomendaciones de las dos misiones no tuvieron aplicación.

3.—En 1954 el gobierno colombiano volvió a contar con la asistencia técnica de las Naciones Unidas para continuar con los estudios de la administración pública colombiana. Para tal efecto se creó la primera “Comisión para la Reforma de la Administración Pública”, conformada por tres miembros y como ejecutora del programa se creó una Oficina de Organización y Métodos dependiente de la Dirección Nacional de Presupuesto, la cual contó con seis expertos del citado organismo y la participación de personal colombiano. Los estudios de esta misión se enfocaron a la reorganización de la Presidencia de la República, la clasificación de personal, el manejo de oficinas, la formación de ejecutivos y el adiestramiento para el servicio público.

4.—En 1957-58 el gobierno contrató los servicios de una misión francesa bajo la dirección del sacerdote Louis Lebret con el fin de llevar a cabo un estudio sobre las condiciones del desarrollo. Los resultados de dicho estudio se plasmaron en el informe “Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia”. Los puntos fundamentales del trabajo se enfocaron sobre los problemas demográficos, distribución del ingreso nacional, educación, vivienda, salud, etc., y como recomendación primordial se destacó la urgencia de una reforma administrativa como condición previa para el desarrollo integral.

## EXAMEN CRÍTICO

### *Éxitos o insucesos*

Con respecto al resultado de las reformas administrativas llevadas a cabo, es justo reconocer que se han cumplido parte de los objetivos previstos tales como el establecimiento de bases constitucionales y legales en los aspectos de planeación y administración del desarrollo del país; puesta en marcha de organismos vitales en su realización y, tal vez lo más importante, se ha tratado de crear una motivación nacional en torno a la reforma administrativa. Por otra parte es necesario aclarar que todas las resistencias no han sido superadas, y que las condiciones ideales para su éxito no se han alcanzado puesto que los objetivos de planeación, carrera administrativa y descentralización han tropezado con intereses opuestos y superiores a ellos.

### *Obstáculos*

Las reformas administrativas en el proceso de implantación han encontrado los siguientes obstáculos:

a) Todavía cierta influencia partidista en la designación a todos los niveles de los servidores públicos.

b) La resistencia para superar viejas tradiciones y defectos arraigados. La puesta en marcha en ese medio de nuevos sistemas imprescindibles despierta animadversión en el personal que erróneamente cree va a ser desplazado.

c) Las fallas del equipo de funcionarios públicos; si bien se tuvo cuidado en materia de formación, capacitación y adiestramiento de funcionarios públicos, por ejemplo, con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, el impacto en tal sentido sobre los recursos humanos de la administración, no ha sido lo suficientemente masivo y profundo para cambiar radicalmente actitudes y mejorar conocimientos. Por tal motivo, las reformas no han encontrado el apoyo o comprensión por parte de quienes directamente deben aplicarlos.

En la actualidad se está desarrollando por parte del gobierno nacional el Plan General de Adiestramiento en Técnicas Administrativas para lograr los objetivos iniciales de formación y capacitación del personal público.

d) Las reformas hasta el momento han tenido un enfoque meramente jurídico sin tener en cuenta la técnica administrativa, la cual demanda un estudio a fondo de los problemas que afectan la organización de las diferentes entidades públicas para luego de su análisis hacer las proyecciones estructurales de éstas ciñéndose a los objetivos que les han sido señalados dentro del Plan General de Desarrollo.

e) La falta de paralelismo entre los estudios estructurales y los sistemas fiscales, presupuestales, etc., no han permitido alcanzar los resultados esperados en la implantación de las reformas; dichos sistemas resultan inadecuados en relación con la dinámica de la organización.

f) El desplazamiento permanente de los funcionarios técnicos o especializados del nivel central hacia el nivel descentralizado y la empresa privada ante la perspectiva de una mejor remuneración.

## PROCESO ACTUAL DE LA REFORMA

### BASE INSTITUCIONAL

Como resultado de la reforma administrativa de 1968, y de las que se cumplieron en virtud de las Leyes 19 de 1958 y 21 de 1963, ha venido perfeccionándose la administración pública. Sin embargo, ésta no puede sujetarse a mantener incondicionalmente la estructura y principios determinados por las mencionadas reformas. Por esto, se integró una Comisión para el Mejoramiento de la Administración Pública encargada de proponer al gobierno por intermedio de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República, las medidas necesarias para lograr la permanente adecuación del aparato administrativo a las necesidades de desarrollo económico y social del país. Igualmente, a comienzos del año 1972 el señor Presidente de la República inauguró ante funcionarios de todos los organismos nacionales el Programa de Actualización de la Administración Pública en Desarrollo del cual, la Secretaría antes mencionada identificó conjuntamente con los funcionarios que participaron activamente en una serie de seminarios de comunicación institucional, los principales problemas relacionados con la actual organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del Poder Público.

### BASE LEGAL

Con base en los problemas identificados, el gobierno ha venido tomando medidas administrativas para solucionar los que son de su competencia, y encomendó a la Secretaría de Administración Pública mencionada la realización de un estudio que sirva de base para un plan administrativo a mediano plazo que complemente y apoye el plan de desarrollo en ejecución y los que en un futuro se formulen y, solicitó al Congreso de la República facultades extraordinarias para actualizar la organización administrativa nacional en aquellos aspectos que requieren la expedición de nuevas leyes. Para el efecto, el Congreso revistió al Presidente de la República de las facultades que se le habían solicitado, por medio de la Ley 2ª de marzo 27 de 1973 y por el término de un año para revisar la Organización Administrativa Nacional en las siguientes áreas:

### *Sobre organización*

- a) Supresión, fusión, y creación de dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias.
- b) Supresión y fusión de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado.

### *Sobre administración de personal*

- a) Modificación del sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleos de los organismos centrales de la administración y los establecimientos públicos, incluyendo a los jefes de tales organismos.
- b) Elaboración del estatuto de personal de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado.

### *Sobre celebración de contratos en la administración central y descentralizada*

- a) Elaboración de estatutos que modifiquen las normas vigentes sobre modalidades y requisitos para la celebración de contratos.

## ORGANIZACIÓN INTERNA

Para el ejercicio de las facultades anteriores el Presidente estará asesorado por una junta consultiva constituida por un senador y un representante de las comisiones primeras, cuarta y octava de las cámaras legislativas y por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Con posterioridad a la Ley 2ª antes mencionada, se dictó el Decreto 792 del mismo año por el cual se crea una comisión asesora para el estudio y preparación de los proyectos por medio de los cuales se habrá de revisar la actual organización de la administración pública nacional, dicha comisión integrada por: el Ministro de Gobierno o su delegado, el Ministro de Justicia o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.



En el mismo decreto se determinan las secretarías técnicas y ejecutivos de los diferentes grupos de trabajo que se crean para la labor preparatoria de los decretos por medio de los cuales se habrán de desarrollar las facultades extraordinarias:

- a) Sobre organización, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública,
- b) Sobre administración de personal, el Departamento Administrativo del Servicio Civil,
- c) Sobre contratos, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Para el desarrollo del Programa de Actualización de la Administración Nacional se constituyeron tres niveles de coordinación, así:

- a) Coordinación general, bajo la responsabilidad del coordinador de cada ministerio o departamento administrativo,
- b) Coordinación sectorial bajo la responsabilidad del coordinador de cada ministerio o departamento administrativo,
- c) Coordinación institucional, bajo la responsabilidad de un coordinador por cada organismo descentralizado.

## EJECUCIÓN Y TÉCNICAS

Para la ejecución del Programa de Actualización se quiso que los diferentes organismos participaran activamente teniendo en cuenta que son ellos los que realmente conocen sus problemas y a su vez los más indicados para proponer las soluciones que se ajusten a sus necesidades.

Es así como en los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado se integraron grupos de trabajo encargados de la ejecución del programa en su respectiva entidad, el cual está dirigido por un coordinador con el ministerio o departamento administrativo a que se hallan adscritos o vinculados, a su vez, en estas entidades centrales se conformaron otros grupos de trabajo con su respectivo coordinador encargados de realizar el programa internamente y de integrar el de todo el sector. Los coordinadores sectoriales transmiten a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública la información por ésta solicitada, la cual la integra con la de todos los sectores y efectúa los análisis intra e intersectoriales desde el punto de vista de distribución de negocios y de organización administrativa con el fin de efectuar una racional distribución de aquellos y una adecuada organización para el eficiente cumplimiento de los mismos.

Una vez realizado el análisis anterior y definidos los cambios necesarios, cada entidad procede a elaborar los respectivos proyectos de decreto (para entidades centrales) o acuerdo (para entidades descentralizadas), los cuales son revisados por esta Secretaría conjuntamente con los interesados a fin de efectuar los ajustes necesarios y darles el trámite previsto en el Decreto 792 y en la Ley 2ª. antes mencionada.

Para la realización de los diagnósticos institucionales o sectoriales se utilizan como instrumentos de información, la investigación de leyes, decretos, y estudios similares ya existentes; ejecución presupuestal, estadísticas, etc., relacionadas con el organismo objeto del estudio, así como el empleo de formularios para la recolección de los datos necesarios para el desarrollo del programa, acompañados éstos de las instrucciones específicas para su diligenciamiento; también se realizaron seminarios de comunicación institucional con los diferentes organismos con el propósito de detectar los problemas que actualmente afectan el buen funcionamiento de las organizaciones.

Por otra parte, se viene adelantando el análisis de la información encaminada a una definición de las prioridades sectoriales e institucionales, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

### CRITERIOS GENERALES

a) La administración debe concebirse como un medio y no como un fin. Por tanto, las estructuras deben ser flexibles para que se adapten a las necesidades del desarrollo económico y social del país.

b) La estructura debe ser el reflejo de los objetivos, funciones y servicios que presta la institución. Al respecto, cabe decir que en términos de funciones, los ministerios podrían clasificarse en tres grupos, a saber:

1.—El grupo de los ministerios planificadores o sea, aquellos que aunque ejecutan algunas actividades mínimas dirigidas a la prestación de un servicio, su característica primordial consiste en que, todas las actividades de las distintas unidades del ministerio, fundamentalmente, están encaminadas a dirigir, coordinar y supervisar a los organismos descentralizados que comprenden el sector del cual son cabeza. Así por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Económico a través de sus unidades de Desarrollo Comercial o Desarrollo Urbano harían los planes para las entidades que tengan relación con estas actividades. La

Oficina de Planeación Sectorial actuaría como coordinadora e integradora de estos planes a nivel sectorial e intersectorial.

2.—El grupo de los ejecutores es decir, aquellos cuya labor se dirige primordialmente a la ejecución o prestación de un servicio y su planeación se orienta a sus actividades internas con escasa incidencia en los planes y programas de sus organismos adscritos o vinculados; tendríamos como ejemplo de este tipo de ministerios al de Hacienda y Crédito Público y al de Relaciones Exteriores.

3.—Los mixtos, que participan a la vez de una y otra característica; estos ministerios además de ejecutar o prestar un servicio, planean, dirigen y coordinan las actividades de los organismos adscritos o vinculados que hacen parte de su sector.

La organización de cada ministerio deberá en la medida de lo posible consultar estas características para que la función del ministerio tenga unos instrumentos que le permitan cumplir a cabalidad sus funciones.

c) La organización, las decisiones administrativas, así como su ejecución deben encaminarse a obtener altos índices de rendimiento tanto en gastos de funcionamiento como de inversión.

d) Establecer la medición de resultados como mecanismo que permita el cumplimiento del control de gestión en la administración pública de acuerdo con el criterio de eficiencia que debe animarla.

e) La estructura debe buscar la máxima participación de todos los organismos de la administración en el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de comunicación y coordinación en el proceso de la toma de decisiones sobre objetivos que le sean comunes.

f) La dirección del sector deberá estar centralizada en el Ministerio respectivo, articulada con el Departamento de Planeación Nacional, con suficiente fuerza y coherencia para garantizar la unidad de ejecución de los planes sectoriales e intersectoriales.

g) La información deberá estar orientada al establecimiento de mecanismos intra e intersectoriales para obtener la unificación de criterios en la fijación de las políticas.

#### PAUTAS ESPECÍFICAS

Para orientar la labor de los grupos de trabajo de los respectivos organismos, se presentan a continuación unas pautas específicas que sirvan de base para la elaboración de los proyectos de decreto orgánico:

a) En los proyectos de articulado de los organismos deberán aparecer tanto la estructura como la descripción de funciones hasta nivel de grupo. Sin embargo, se advierte que la estructura básica se fijará por decreto-ley y la estructura complementaria por decreto ordinario para darle a la administración poder de adaptación y ajuste a las necesidades del servicio público que vayan presentándose en el futuro.

b) Teniendo en cuenta que los organismos deben adecuar su estructura a las necesidades del desarrollo, es necesario constituir en los ministerios y departamentos administrativos, oficinas de organización y métodos las cuales deben ser unidades especializadas de carácter permanente que desarrollen una labor de naturaleza consultiva, ayudando al más alto nivel directivo en la actualización permanente de su organización.

c) Las oficinas de planeación de los ministerios deberán fortalecerse con el fin de que puedan garantizar tanto la integración como la coordinación de los planes sectoriales y su vinculación con el Departamento Nacional de Planeación.

d) La denominación de las unidades administrativas deberá establecerse de acuerdo con el objetivo e importancia de las funciones. Las actividades de cada unidad administrativa deberán preverse de manera que cumplan, en la mayor medida posible funciones afines.

e) En la reorganización interna la estructura deberá ser más que todo horizontal, con el propósito de dar mayor participación y motivación a los integrantes de la organización.

f) En toda unidad organizada deberá prevalecer siempre la autoridad superior. Las líneas de autoridad deberán estar claramente establecidas desde el vértice hasta el último nivel de la organización.

g) Es conveniente que al determinar las unidades y sus funciones, éstas dejen ver claramente las relaciones que deben existir en la organización y garanticen la debida coordinación tanto interna como externa.

h) Las unidades de planeación, organización y métodos, personal, compras, divulgación y jurídica dependerán funcionalmente de los respectivos organismos rectores en la materia y jerárquicamente de las entidades donde operen. Estas unidades se constituirán en subsistemas de un gran sistema de administración nacional.

i) Las unidades de planeación, organización y métodos, divulgación y jurídica deberán considerarse como asesoras y, por consiguiente, su denominación será la de oficinas. Su ubicación estará a nivel de asesoría y no de ejecución dentro de la estructura jerárquica.

j) Las unidades de personal y de compras, deberán considerarse como ejecutoras y su denominación y ubicación corresponderá de acuerdo a las necesidades de cada organismo.

k) Las oficinas de planeación en los ministerios y departamentos administrativos serán unidades encargadas de la promoción, dirección, coordinación y evaluación sectorial de los planes y programas, tanto del ministerio o departamento administrativo, como de los respectivos organismos adscritos y vinculados en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación. Por otra parte, la preocupación del gobierno, que constituye el común denominador de los criterios enunciados, es que la administración se maneje eficientemente dotándola de flexibilidad operativa y mecanismos adecuados que le permitan ejecutar los cambios oportunamente, de acuerdo a las necesidades de los servicios que presta, para lo cual tiene previsto un programa de asistencia técnica por parte de las Naciones Unidas.

## EL "KNOW HOW" DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

### UBICACIÓN DEL "KNOW HOW"

El *Know How* de modernización administrativa corresponde en Colombia a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública SOIAP de la Presidencia de la República, la cual tiene a su cargo el mejoramiento administrativo de la rama ejecutiva del poder público mediante el estudio y recomendación sobre organización, sistemas y procedimientos que permitan una adecuada coordinación e integración de las diferentes actividades del sector público y de los métodos más convenientes para una mejor prestación de los servicios que atiende el Estado.

Esta Secretaría de Administración Pública de la Presidencia cuenta internamente con una Oficina de Inspección por medio de la cual se pretende tener un control administrativo sobre las diferentes entidades del sector público. Dicha oficina debe detectar los problemas administrativos y encauzar las medidas adoptadas por el gobierno y buscar su revisión periódica con el fin de acondicionarlos a las nuevas circunstancias.

Existe además dentro de la misma Secretaría, la Oficina de Organización y Sistemas, la cual realiza estudios sobre organización, distribución de funciones, sistemas y métodos de trabajo en la rama ejecutiva del poder público; tiene también a su cuidado el estudio y

análisis de la mejor prestación de los servicios ya sea descentralizándose o desconcentrándolos. Esta Oficina presta asistencia técnica para la organización y el funcionamiento administrativos de los organismos de carácter nacional, departamental y municipal.

Por medio de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República se canalizan todos los planes o proyectos de reorganización general o parcial de los distintos organismos de la administración nacional con el fin de darles uniformidad y coherencia tanto administrativa como funcional, e integrar racionalmente una serie de elementos estructurales dentro de una macro-estructura de orden nacional.

### CÓMO SE INSTRUMENTA EL "KNOW HOW"

Cuando se cambian las condiciones económicas, técnicas y sociales dentro de un país surge la necesidad de fijar nuevas políticas que se ajusten a un nuevo orden de necesidades; en tal sentido se requiere que los mecanismos encargados de desarrollar esas nuevas políticas tengan un proceso de readecuación, en forma que cada uno de los miembros componentes del aparato administrativo del Estado desarrolle la nueva función como le corresponde. Es en este momento cuando se plantea una reforma administrativa, dentro del proceso de actualización de la administración.

Estos fenómenos cambiantes requieren indicadores que registren y controlen su movilidad. En el campo de la administración pública el mecanismo de medida es la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia, a la cual corresponde el mejoramiento administrativo; es así que éste es el organismo encargado del proceso de reforma que desarrolla a través de las siguientes etapas: preparación, ejecución e implantación.

*Preparación:* Una vez autorizada la modificación estructural se toman en consideración los factores de cambio y los recursos de problemas e interferencias obtenidas a través del estudio permanente de la administración, con el objeto de revisar y montar la nueva estructura a la luz de estos elementos.

*Ejecución:* La ejecución involucra a las entidades respectivas con el objeto de darles una participación directa y permitirles realizar un auto-análisis. La ejecución se hace bajo una coordinación general por parte de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia y una coordinación sectorial por

parte de cada Ministerio y Departamento Administrativo cabeza de cada sector. Finalmente, la revisión e integración de los diferentes aspectos se hace por medio de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia.

*Implantación:* Una vez aprobadas las modificaciones correspondientes es necesario cuidar de su apropiada puesta en marcha y a la vez, la observación de los resultados producidos con el fin de hacer los replanteamientos y ajustes necesarios.

### CÓMO SE CAPTA EL "KNOW HOW"

Las técnicas de modernización administrativa proceden de dos fuentes, una interna de investigación y una externa de transferencia, por la asistencia técnica internacional. La investigación la realiza la Escuela Superior de Administración Pública ESAP por medio de su Centro de Investigaciones y Divulgación CIDI. La ESAP es el organismo encargado de la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y adiestramiento del personal al servicio del Estado colombiano.

Tradicionalmente la asistencia técnica por parte de los organismos internacionales para el área de organización administrativa se ha venido prestando a cada organismo en forma particular, situación que ocasiona la proliferación de solicitudes y por ende la presencia de expertos en este campo sin una coordinación adecuada que permita su máximo aprovechamiento.

El actual proyecto de asistencia técnica de las Naciones Unidas para el sector de administración pública pretende canalizar la asistencia a través de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública con el fin de racionalizar debidamente esta ayuda y determinar las áreas y prioridades en las cuales ésta se hace necesaria.

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública como Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Administración Pública será también responsable de la ejecución del proyecto; sin embargo, todos los demás organismos que integran la rama ejecutiva del poder público podrán beneficiarse de la asistencia técnica prevista en el proyecto de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Trabajo.

El jefe del Proyecto tendrá como contraparte al Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República, quien

actuará como codirector del Proyecto; ellos tendrán bajo su responsabilidad la administración, dirección, ejecución y evaluación del Proyecto de acuerdo a las normas generales del PNUD.

Inicialmente, grupos de expertos serán asignados a la Secretaría de Administración Pública, al Departamento Administrativo del Servicio Civil, a la Escuela Superior de Administración Pública, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Contraloría General de la República; dichos expertos contarán con las contrapartes nacionales correspondientes y con el personal de apoyo necesario para el desarrollo de su trabajo. Tales expertos se distribuirán o asignarán a otras áreas de administración de acuerdo con un programa de prioridades.

## CONCLUSIONES

### EXAMEN CRÍTICO DEL PROCESO ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

En el mejoramiento paulatino de la administración pública pueden destacarse de manera especial algunos avances logrados por las reformas administrativas mencionadas con anterioridad. Sin embargo, a pesar de las mismas se aprecian aún áreas especialmente críticas de la administración que trataron de seleccionarse en un futuro inmediato mediante la aplicación de la Ley 2a. de 1973, con base en la cual se tratarán también de consolidar la tecnificación de la administración hasta ahora alcanzada.

Entre los avances introducidos a la administración pública colombiana caben destacarse los siguientes:

a) Sistematización de la Administración al compartimentarla en sectores. En este orden de ideas, los Ministerios deberán actuar como rectores u orientadores, formulando las políticas que han de desarrollarse por los organismos descentralizados de carácter eminentemente ejecutor del respectivo sector, adscritos o vinculados a los primeros. En un enfoque de sistemas estos sectores pueden asimilarse a los subsistemas de desarrollo o subsistemas sectoriales, áreas aquellas que con el apoyo o concurso de los subsistemas administrativos de apoyo (planeación, presupuesto, informática, etc.), desarrollan los procesos que han de traducirse en bienes o servicios a la comunidad.

b) Institucionalización de la planeación por medio de la Reforma Constitucional de 1968 que la consagró y de la Reforma Administrativa del mismo año que fortaleció el Departamento Nacional de



Planeación, encargándolo como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social y de efectuar estudios macroeconómicos y coordinar y consolidar los planes sectoriales de inversión con base en las políticas fijadas por el Consejo citado en el Plan General de Desarrollo de la Nación.

El Departamento Nacional de Planeación debe además fijar las normas para la elaboración de los planes sectoriales, es decir, los de los Ministerios y sus organismos adscritos; así como efectuar la evaluación de su ejecución. Estas medidas constituyen las bases del sistema nacional de planeación.

Introducción de mecanismos de tutela de la administración central sobre la descentralizada. Entre ellos merecen especial mención los siguientes:

El nombramiento de los gerentes, presidentes o directores de las entidades descentralizadas por parte del Presidente de la República.

La rendición de informes sobre los resultados de su gestión de los gerentes, presidentes o directores de institutos descentralizados.

La obligación de las juntas directivas de estos institutos, de obrar consultando la política gubernamental en el área específica de su trabajo. Las Juntas son presididas por el ministro del sector del cual hacen parte.

El voto favorable del ministro como requisito indispensable para la toma de ciertas decisiones por parte de las juntas directivas.

Se cambió el modelo de organización de los ministerios. El resultado de la reforma administrativa de 1960 dividió la organización de los mismos en dos ramas: técnica y administrativa, bajo la dependencia de un director del respectivo ministerio, funcionario de carrera administrativa encargado de la continuidad de las labores del ministerio al no tener carácter político. En la reforma administrativa de 1968 la dirección de los ministerios quedó a cargo del ministro, el viceministro (cuya función legal es la de asistir al ministro en sus relaciones con el Parlamento), y el Secretario General, funcionario encargado de la orientación técnica y de la continuidad de los servicios del ministerio. Los tres son nombrados por el Presidente de la República. Bajo la dependencia del Secretario General se ubican las unidades propiamente ejecutoras del ministerio respectivo, tanto del orden técnico como administrativo, las que jerárquicamente corresponden a las denominaciones de: dirección general, división, sección y grupo, pero aboliendo la discriminación entre ramas técnica y administrativa.

En materia de administración de personal se expidió el decreto 2400 de 1968 como estatuto que regula la administración del personal

civil que presta sus servicios en los empleos de la rama ejecutiva del poder público. Igualmente se creó la prima técnica como estímulo especial para retener al servicio de la administración a profesionales altamente especializados.

## OBSTÁCULOS

Pese a los logros de la Reforma Administrativa de 1968, después de cinco años de su implantación se han detectado por parte de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República en el ejercicio de sus funciones de asesoría a la administración, áreas críticas dentro de la misma que confirman la necesidad de una modernización permanente del aparato administrativo, así como el diseño aún más depurado de sistemas y procedimientos que coadyuven a la integración de su acción. El tratamiento de estas áreas críticas fue señalado como programa por el Presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero en su discurso de inauguración del Seminario de Motivación e Información en la Administración Pública el 15 de febrero de 1972 en la Casa de Bolívar.<sup>3</sup>

### *Áreas críticas*

Capacitación de los recursos humanos que prestan sus servicios a la administración teniendo en cuenta que las mejores intenciones de una política de reforma administrativa pueden quedar simplemente enunciadas si no están acompañadas del desarrollo y del compromiso personal de quienes tienen bajo su responsabilidad la puesta en marcha de la misma, a todos los niveles. La capacitación del empleado público ha de enfocarse no sólo hacia la adquisición de conocimiento sino hacia el cambio de actitudes. Como es obvio, el cambio está condicionado por la actitud que hacia el mismo demuestran los empleados encargados de promoverlo.

### *Simplificación de procedimientos administrativos*

Las reformas administrativas si bien han contribuido a la racionalización de la administración no han tocado de cerca procedimientos que inciden directamente sobre los servicios que se prestan directamente al público. La Secretaría de Organización e Inspección de la

Administración Pública consciente de esta necesidad viene trabajando con la participación de los organismos públicos en la simplificación de una serie de procedimientos con los cuales la ciudadanía en general tiene mayor o más frecuente relación; tales como, expedición de certificados de paz y salvo, trámites para la obtención de la tarjeta de identidad y de la cédula de ciudadanía, expedición y revalidación de pasaportes, expedición de licencias de explotación de minas, trámite de pensiones de jubilación y de prestaciones sociales y económicas, etc. El rediseño de estos procedimientos se nutre de las políticas generales del programa de actualización de la administración y a su vez condiciona el replanteamiento de la estructura de esta última.

### *Sistema de información*

Una de las áreas especialmente críticas de la administración es la dificultad que se presenta en la toma de decisiones de los directivos y ejecutivos en general por carecer de datos o porque si estos existen son incompletos u obsoletos.

Aunque se han hecho esfuerzos parciales en este sentido, especialmente en la automatización de ciertos datos tanto en el Departamento Nacional de Estadística como en diversos organismos de la administración, estos esfuerzos distan de constituir un sistema por cuanto no producen en la debida oportunidad información para la dirección, es decir, para la toma de decisiones y porque al no obedecer a una línea directriz, encauzada e integrada, constituyen compartimientos aislados de difícil y dispendiosa consulta. La ausencia del sistema de información dificulta la labor de planificación y en muchos casos motiva la improvisación en las decisiones.

### *Sistema de comunicaciones*

Se ha constatado que las sucesivas reformas administrativas han centrado su atención prioritariamente en el mejoramiento de las estructuras de la administración. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta de manera manifiesta la correlación que debe existir entre los organismos que integran la administración o un sector de la misma de acuerdo a los procesos que desarrollan y que el vehículo de armonización es el establecimiento de un sistema de comunicación. Es así como ésta no existe a nivel de cada institución ni a nivel inter-institucional. Las consecuencias inmediatas de esta ausencia son las de la falta

de coordinación entre organismos y la falta de motivación y participación del personal por desconocimiento de los objetivos y resultados de la entidad en la cual están prestando su concurso.

### *Sistema de control de gestión*

La medición de resultados de la productividad en la gestión pública se ha enunciado en las Reformas Administrativas pero aún no se ha creado el organismo encargado de llevar a cabo esta función, la cual difiere del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República o del control sobre las inversiones públicas aplicado por el Departamento Nacional de Planeación.

En desarrollo de las facultades conferidas por la Ley 2ª de 1973 tantas veces citadas para la revisión y actualización de la administración nacional se sentarán las bases institucionales para la puesta en marcha del control de gestión de la administración pública, mediante el fortalecimiento de la Oficina de Inspección de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República. El Ejecutivo podrá contar con una unidad especializada que le informe permanentemente sobre el resultado de la acción del Estado en el desarrollo de las funciones que en su nombre ejecuta la administración y de las causas de los bajos rendimientos que puedan presentarse.

El sistema nacional de planeación exige aún un mayor grado de articulación tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y local, y también con el sector privado. En este sentido, además del fortalecimiento de las oficinas sectoriales de planeación a nivel central, se están creando y/o fortaleciendo las de los Departamentos y Municipios bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación. Además, en cuanto al sector privado se refiere, se dará mayor participación a sus diferentes gremios y/o estamentos, tales como asociaciones, sindicatos, universidades, etc.

### *Evaluación permanente de implantación de las reformas*

Para el efecto se crearán oficinas de organización y métodos en los diferentes organismos de la administración dependientes funcionalmente de una unidad rectora en la materia encargada de velar por la actualización permanente de la administración pública. Los ajustes que de acuerdo a sus necesidades esta última requiera se facilitarán, reduciendo así el requerimiento periódico de facultades extraordinarias al Legislativo en estas materias.

## PROSPECTIVAS

Ante la inexistencia de un texto de consulta para el estudioso de la problemática de la administración pública colombiana que no sólo le ilustre sobre el proceso de su conformación histórica, tanto desde un punto de vista cronológico-jurídico como a la luz de la influencia que sobre ella han ejercido factores políticos, económicos, socio-antropológicos, etc., y después de un diagnóstico de la situación presente le indique el modelo de administración necesario para el país en el futuro y las medidas necesarias para alcanzarlo, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública de la Presidencia de la República ha emprendido un estudio general de la administración pública colombiana, con miras a poner al alcance de quienes han de tomar decisiones sobre estas materias un documento que le sirva de pauta u orientación.

## ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COLOMBIANA

## ESQUEMA PRELIMINAR

1.—*Historia de la administración pública colombiana*

- a) El régimen virreinal,
- b) Periodo comprendido entre 1810 a 1886,
- c) Periodo comprendido entre 1886 a 1936,
- d) Periodo comprendido entre 1936 a 1959,
- e) Periodo comprendido entre 1959 a 1968.

En términos de las funciones del Estado, las doctrinas administrativas y el desarrollo económico y social del país, para determinar la evolución de los lineamientos básicos de la administración pública colombiana. Campos de investigación: administración pública general, administración económico-financiera, administración de personal, otras ramas de administración especial.

2.—*Sistema político y económico colombiano*

Identificar las características del sistema político y de economía mixta que existen en Colombia. Estas características se analizarían a luz de:

- a) Ideologías,
- b) Valores,
- c) Instituciones.

### 3.—*Modelo de desarrollo del país*

- a) Planes anteriores a 1962,
- b) Objetivos actuales (las cuatro estrategias de desarrollo),
- c) Medios.

### 4.—*Administración para el desarrollo*

El medio cambiante del mundo en desarrollo: cambio y turbulencia, continuidad y discontinuidad. Interdependencias y conflictos. Mantenimiento del sistema y organización para el cambio. Confrontaciones dinámicas y los cambios en los valores sociales y aspiraciones. Expectativas crecientes de la gente que conllevan nuevas responsabilidades para el Estado. Comparación con otros sistemas de administración foráneos; ejemplos: Francia, Suecia, EEUU, URSS, algunos países latinoamericanos, etc., en los siguientes campos:

- a) Administración pública general,
- b) Administración local y regional,
- c) Administración social,
- d) Administración económico-financiera,
- e) Administración de personal,
- f) otras ramas de administración especial.

### 5.—*Modelo conceptual de la administración pública colombiana*

Marco de referencia para continuar con el modelo actual o introducir en él los cambios que sean necesarios.

#### *Incluye:*

Criterios: Principios que guíen la acción en el diseño de la administración pública colombiana:

- a) Avances en la ciencia y tecnología,
- b) Fenómenos de integración internacional,
- c) Necesidad de integración nacional,
- d) Objetivos del plan de desarrollo.

*Forma:*

Cuál debe ser la organización y sus componentes.

6.—*Sistemas de administración*

a) Sistemas de desarrollo del país, por sectores:

- 1) Sector agropecuario,
- 2) Sector manufacturero,
- 3) Sector de recursos naturales, renovables y no renovables,
- 4) Sector educación,
- 5) Sector salud,
- 6) Sector defensa, etc.

Estos sistemas de desarrollo se analizarán desde dos puntos de vista:

I.—Sistema político y económico y modelo de desarrollo colombiano: áreas de economía privada y pública, creación de la infraestructura de conformidad con el grado de intervención del Estado en la economía privada.

II.—Organización específica requerida.

b) Sistemas administrativos:

- 1) Sistema de planeación y proceso de toma de decisiones de la administración pública,
- 2) Sistema de presupuesto,
- 3) Sistema de materiales,
- 4) Sistema de personal,
- 5) Sistema de estadística y documentación,
- 6) Sistema de informática,
- 7) Sistema de comunicación,
- 8) Sistema internacional (relaciones en los organismos internacionales),
- 9) Sistema fiscal (control),
- 10) Sistema de control de gestión, en lo relacionado con las entidades descentralizadas, según se trate de
- 11) Organismos que se autofinancien (rentabilidad),
- 12) Organismos de utilidad social,
- 13) O según la naturaleza de las mismas,
- 14) Sistemas de organización y métodos,

- 15) Otros sistemas (judicial, electoral),
- 16) Sistemas de Administración Municipal y Departamental.

Estos sistemas se analizarán bajo dos puntos de vista:

- I.—Funciones y servicios,
- II.—Organización requerida.

#### 7.—*Los recursos de la administración*

- a) La colaboración política,
- b) Los recursos humanos,
  - 1) naturaleza (datos vitales),
  - 2) actividades y valores,
  - 3) capacitación,
- c) Los recursos tecnológicos,
- d) Recursos locativos.

#### 8.—*Estructura de la administración pública*

Diseño de la organización del sector público colombiano partiendo de los sistemas.

#### 9.—*Legislación administrativa*

Normas necesarias para dar fuerza a las recomendaciones presentadas.

Normas constitucionales, leyes, decretos, etc.

#### 10.—*Procedimientos administrativos*

Como los procedimientos administrativos sobrepasan los objetivos del estudio, solamente se analizarán en términos generales.

Por lo tanto, análisis macro-administrativo de los procedimientos administrativos, conducentes a la definición de criterios y procedimientos para manejarlos.

Se utilizará el método inductivo, esto es, se efectuarán trabajos prácticos de simplificación y racionalización para deducir el punto anterior (efecto de demostración).

#### 11.—*Metodología implícita, a través de la investigación*

- a) diagnóstico,
- b) recomendaciones.