

FF1-01307

C.V. 2



ISSN: 0120 - 193X
PERMISO No. 319
ADMINISTRACION
POSTAL NACIONAL

RESUMEN III SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS PUBLICAS

**Sistemas de Formulación, Ejecución,
Seguimiento y Evaluación
de las Políticas Públicas**

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

SEPTIEMBRE - OCTUBRE 1990

No. 64

CARTA ADMINISTRATIVA

ISSN: 0120-193X

CARTA ADMINISTRATIVA

Bogotá, D.E.

2a. Etapa

No. 64

Año 1990

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

WILLIAM RENE PARRA GUTIERREZ

Jefe del Departamento

LUIS CARLOS VASQUEZ ESCOBAR

Secretario General

OFICINA DE INFORMACION Y DIVULGACION

Sandra Patricia Castilla Stipicianos

José Daza Ramírez

Elsa Beatriz Pérez Sierra

Mary Parra de Choner

Adriana Barón Najar

IMPRESION
Imprenta DASC

Carta Adtiva.	Bogotá, D.E. Colombia	2a. etapa No. 64	p.p. 1-27	Sept.-Octub. 1990	ISSN: 0120-193X
------------------	--------------------------	---------------------	-----------	----------------------	--------------------

CARTA ADMINISTRATIVA

Bogotá, D.E.

2a. Etapa

No. 64

Año 1990

TABLA DE CONTENIDO

DECRETO NUMERO 1150 , del 2 de Junio de 1989. "Por el cual se crea la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano".....	7
DECRETO NUMERO 1181 , del 6 de Junio de 1989. "Por el cual se adiciona el Decreto 1150 del 2 de Junio de 1989".....	13
PRESENTACION	15
¿A quién le corresponde fijar las políticas?.....	17
Formulación de las Políticas del Estado.....	19
Diagnóstico del Estado Colombiano efectuado con las ponencias sobre Políticas Públicas.....	20
Ejecución de las Políticas Públicas.....	22
Seguimiento de las Políticas Públicas.....	23
Evaluación de las Políticas Públicas.....	24
RECOMENDACIONES	25

Carta Activa.	Bogotá, D.E. Colombia	2a. etapa No. 64	p.p. 1-27	Sept.-Octub. 1990	ISSN: 0120-193X
---------------	--------------------------	---------------------	-----------	----------------------	--------------------

DECRETO NUMERO 1150

del 2 de Junio de 1989

"Por el cual se crea la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano"

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confiere el Artículo 120 de la Constitución Política como suprema autoridad administrativa, y el Artículo 1º del Decreto Ley 1050 de 1968, y

CONSIDERANDO:

Que ha sido preocupación fundamental de este Gobierno asegurar una mayor presencia del Estado en todo el territorio nacional, promover el ejercicio responsable de las funciones públicas, aumentar la eficiencia de la administración pública y estimular la participación de la comunidad en la toma de decisiones administrativas;

- Que la modernización de la administración pública es fundamental para promover el progreso con justicia social y para fortalecer y ampliar la democracia;
- Que es necesario que la administración pública responda con mayor eficiencia a las necesidades del pueblo colombiano y en especial a las de los usuarios de servicios públicos;
- Que los avances en el proceso de reforma de la administración pública que se ha venido adelantando requieren de un estudio permanente y del mas alto nivel técnico,

DECRETA:

ARTICULO 1º. Créase una comisión presidencial para la reforma de la administración pública del estado colombiano integrada por: Alberto Hernández Mora, quien la presidirá; Hernando Agudelo Villa, Eduardo Aldana Valdés, Alfonso Esguerra Fajardo, José Vicente Katarain, Manuel Rodríguez Becerra, Fernando Botero Zea, Rudolf Hommes.

PARAGRAFO 1: En su condición de coordinador del proyecto correspondiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Diego Younes Moreno asistirá a las sesiones de la Comisión. También asistirá a las sesiones y participará en la coordinación Manuel José Cepeda Espinosa en representación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

PARAGRAFO 2: El Departamento Administrativo de la Presidencia, de conformidad con las normas legales sobre la materia, podrá gestionar la contratación de personas o entidades nacionales o extranjeras para que presten el apoyo técnico en la realización de los estudios que la comisión considere necesario.

ARTICULO 2º. La comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Efectuar un diagnóstico general de la administración pública nacional,
2. Elaborar las propuestas de reforma de la administración pública del estado colombiano que considere necesarias o convenientes para alcanzar los objetivos mencionados en los considerandos de este decreto y con el fin de adecuarla a las nuevas necesidades y problemas del país y a los avances científicos y tecnológicos,
3. Formular recomendaciones para desarrollar y llevar a la práctica las propuestas sugeridas,
4. Rendir informes al Presidente de la República sobre el avance de los trabajos.

ARTICULO 3º. La comisión se ocupará, entre otros, de los siguientes temas:

1. Estructura general de la administración pública nacional.
2. Sistemas de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
3. Organización y funcionamiento de los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias y demás entidades públicas nacionales.
4. Relación del sector central con el sector descentralizado.
5. Agilización de trámites y decisiones para asegurar el eficiente funcionamiento de la administración pública.
6. Jerarquización de la función pública, y revisión de las políticas de remuneración.
7. Profesionalización de la gerencia pública y preparación sistemática de los servidores públicos con miras a lograr su mejor calificación.
8. Democratización de la gestión pública mediante la consulta y la participación del ciudadano.
9. Instrumentos de coordinación entre las diferentes entidades

públicas y de fortalecimiento de la capacidad del sector público para desarrollar programas sociales.

10. Relación entre la estructura del estado, el desarrollo económico y la competitividad del sector productivo.

11. Control sobre la administración y en especial sobre el proceso de ejecución del gasto público.

12. En general, asuntos relacionados con los objetivos mencionados en los considerandos de este decreto.

ARTICULO 4º. En el proceso de elaboración de las propuestas y de formulación de recomendaciones para llevarlas a la práctica, la comisión consultará a los organismos de la administración pública que considere conducente y a los distintos sectores de la opinión pública interesados.

ARTICULO 5º. El Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública, prestarán el apoyo científico, técnico, logístico y de información que requiera la comisión creada por el presente decreto.

ARTICULO 6º. Los organismos de la Rama Ejecutiva deberán suministrar a la comisión toda la información que esta requiera.

El Presidente de la República podrá crear los comités sectoriales consultivos que juzgue conveniente. Estos comités se integrarán con los funcionarios del nivel directivo del respectivo sector o sus delegados.

ARTICULO 7º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, D.E. el día 2 de Junio de 1989

DECRETO NUMERO 1181

del 6 de junio de 1989

"Por el cual se adiciona el Decreto 1150
del 2 de Junio de 1989".

El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 120 de la Constitución Política, como suprema autoridad administrativa y 1o. del Decreto-Ley 1050 de 1968,

DECRETA:

ARTICULO 1o. El párrafo 1o. del Artículo 1o. del Decreto 1150 de 1989, quedará así:

***PARAGRAFO 1o.** En su condición de coordinador del proyecto correspondiente del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Diego Younes Moreno asistirá a las sesiones de la Comisión. También asistirá a las sesiones y participará en la coordinación Manuel José Cepeda Espinosa en representación

del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, asistirá a las sesiones de la Comisión y prestará a ellas el apoyo técnico requerido".

ARTICULO 2o. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y adiciona el Decreto 1150 de 1989.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, D.E., a 6 de junio de 1989

VIRGILIO BARCO

El Jefe del Departamento Administrativo
de la Presidencia de la República,
(Fdo.) **GERMAN MONTOYA VELEZ**

PRESENTACION

Las políticas públicas están orientadas a constituir un conjunto de instituciones, ideas, proyectos, programas, usos y prácticas sociales, relacionados con la administración de los asuntos del Estado y con el poder público.

Esta Carta Administrativa entre otros aspectos, tiene por objeto el análisis, manejo adecuado y utilización de las leyes económicas, sociales e institucionales imperantes en la sociedad y que están orientadas a alcanzar los fines que persigue el Estado.

Cuando conocidas las normas que regulan la actividad del Estado frente a la sociedad, las políticas públicas deben estar orientadas a señalar los medios para lograr los fines.

Servirse correctamente de las políticas en las áreas económicas, políticas y sociales, consiste en elegir adecuadamente los medios, pues la política es eficaz en condiciones sociales que la favorezcan.

¿A QUIEN LE CORRESPONDE FIJAR LAS POLÍTICAS?

A. Políticas Privadas

Fijar las políticas de una empresa privada es una misión que le corresponde a sus dueños y esas políticas serían políticas de empresa privada.

B. Políticas Públicas

Las políticas que fija el Estado para lograr los fines en relación con la comunidad, se denominan "políticas públicas", sin perjuicio de que en el proceso previo a su adopción se haya producido la intervención de los particulares mediante la concertación, o la toma de opinión de los empresarios, grupos de presión, sindicatos, partidos políticos o grupos religiosos.

La Constitución Política de Colombia en varias disposiciones señala la competencia en la fijación de las políticas estatales, así como la naturaleza de ellas:

En vía de ejemplo, podemos señalar las siguientes:

1) Las que en competencia concurrente fija el Congreso y el Presidente de la República:

El artículo 32 preceptúa que el Estado intervendrá, por mandato legal, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una "política de ingresos y salarios", conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social.

- En materia de políticas sociales, en el área de la enseñanza, el Estado tiene la supremacía, inspección y vigilancia (arts. 41 y 120-12).

- En políticas de inspección sobre establecimientos de crédito y sociedades mercantiles conforme a las leyes (arts. 12, 120 y 44).

2) Las que fija directamente el Presidente de la República como atribución constitucional propia:

- En políticas sobre la banca de emisión (art. 120-14).

Si los programas gubernamentales mediante los organismos competentes-Departamento Administrativo de Planeación Nacional y Ministerio de Desarrollo Económico-, identifican los problemas y dan aplicación a las políticas del Estado, debidamente coordinadas con los diferentes sectores y éstas se evalúan y verifican debidamente, la fijación y desarrollo de las políticas no dependerá de la existencia transitoria de un funcionario, pues será el resultado de un programa estatal o gubernamental.

FORMULACION DE LAS POLITICAS DEL ESTADO

La formulación de las políticas debe estar precedida de un análisis de:

1. Los factores del hecho político, económico, social: en salud, en educación o en el área donde se pretenda desarrollar la correspondiente política (viabilidad);

2. Las políticas pasadas y presentes y el desarrollo de la investigación sobre las mismas (verificación);

3. De los efectos de las medidas tomadas;

4. La investigación de los móviles políticos;

La opinión ciudadana;

La opinión burocrática;

El concepto de los grupos donde incide la toma de las decisiones;

5. El examen de la evolución de las políticas;

6. El examen de los factores necesarios alrededor de los grupos de presión para verificar la posibilidad de la concertación en la formulación de la política, bien sea que tal consenso se relacione con el sector privado o público a nivel local;

7. La viabilidad de las transformaciones deseadas en el medio social, y

8. Del resultado de un examen propuesto por un equipo humano competente y conocedor del tema con gran suficiencia.

DIAGNOSTICO DEL ESTADO COLOMBIANO EFECTUADO CON LAS PONENCIAS SOBRE POLITICAS PUBLICAS

El diagnóstico puede resumirse así:

1. Existe confusión sobre el rol del Estado en nuestra sociedad. Se cuestiona si el Estado debe ser:

a) Interventor (dirigir, regular y orientar);

b) Interventor sin ser el directo gestor, y

c) Dejar esta función a las fuerzas del mercado.

2. Hay falta de coordinación y decisión entre los organismos del Estado a quienes les corresponde tomar las decisiones en materia de fijación en las políticas públicas. Paradójicamente las corporaciones públicas de elección popular que deberían tomar estas decisiones, han perdido en la práctica dicha capacidad;

3. Dentro de nuestro sistema político existe capacidad para resolver conflictos entre grupos minoritarios con poder, pero a su vez el mismo sistema se ha inhibido para representar amplios sectores sociales;

4. La Administración Pública tiene problemas estructurales y de funcionamiento referidos a:

a) La expansión de funciones y

b) A La expansión cuantitativa de organismos y de funcionarios.

Los aspectos antes señalados producen una distorsión en las finalidades del poder público y a la falta de precisión en la responsabilidad;

5. Existe la tendencia a considerar que los problemas de la administración pública pueden solucionarse con la privatización de los servicios y se cree que deben desdeñarse los procedimientos de intervención del Estado;

6. Las crisis en la gestión estatal se basan entre otras, en los siguientes hechos: ausencia de programas políticos caracterizados por:

a) Falta de una planeación macro en las áreas económicas, (economía de mercado, intervencionismo de Estado, apertura) y sociales (educación, salud);

b) Estancamiento en el desarrollo de instituciones políticas tales como el Congreso, Concejos y Asambleas;

c) Desproporción entre los costos y beneficios, y

d) Falta de políticas tendientes a lograr una adecuada redistribución del ingreso en la población, pues no basta que un país registre altas tasas de crecimiento, si en el curso de

dicho proceso no revierten los beneficios en favor de la comunidad sino en el de unos pocos.

7. No hay verdadera formulación de políticas a largo y mediano plazo y se planea con políticas a corto plazo, sin mayor examen de su viabilidad;

8. Las políticas a corto plazo carecen de control y evaluación;

9. En el área de la viabilidad de las políticas se carece de concertación con los grupos e instituciones públicas o privadas, donde ellas tienen impacto, y así por ejemplo, la implantación de un programa queda sin ejecutar por la falta de acuerdo entre dos o más entidades oficiales del orden nacional o del orden territorial (caso del proceso de descentralización);

10. Por existir carencia en el seguimiento de las políticas no hay replanteamiento o corrección de ellas en su trayectoria, lo cual conduce a que un proyecto pueda fracasar totalmente, y

11. Existen entidades que no cumplen los objetivos para los cuales fueron creadas y solo les interesa justificarse para subsistir.

EJECUCION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

La ejecución de las políticas estatales está sujeta a diferentes situaciones, entre las cuales pueden advertirse las siguientes:

1. Existencia de organizaciones ejecutoras con voluntad de llevarlas a feliz término;
2. Integración de acciones entre los diferentes centros responsables de las decisiones, y
3. Verificación de la forma como se va a desarrollar el plan o programa concebido.

SEGUIMIENTO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Establecidas las políticas en el Estado, deben ser objeto de una rigurosa verificación para examinar y ver su viabilidad; si requieren ser modificadas o replanteadas; es decir, deben ser valoradas conforme a los parámetros previamente determinados y a los objetivos buscados.

En el seguimiento debe verificarse el impacto producido por la medida, los efectos sobre la comunidad, grupos de presión y sobre la burocracia, la cual puede tener un fuerte rechazo al desarrollo de la medida o decisión adoptada.

En el seguimiento de las políticas debe tenerse en cuenta que las políticas públicas evolucionan y en este orden, quienes hacen el seguimiento, deben recomendar las acciones del momento y del futuro a seguir. Por ejemplo, si la economía se estanca, deben variar las políticas referentes a los planes y programas de esta área y de aquellas en que se proyecte el impacto.

EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Se plantea que en la evaluación de las políticas se deben tener en cuenta entre otros, los siguientes factores:

1. Existencia de cuerpos de evaluación;
2. Los evaluadores deben ser personas ajenas al desarrollo del proyecto;
3. Los evaluadores deben ser expertos en las políticas objeto de evaluación;
4. El cuerpo de evaluación debe tener un presupuesto autónomo;
5. Las evaluaciones deben publicitarse en la comunidad;
6. Los evaluadores deben tener acceso a todos los documentos, expedientes y situaciones del proyecto ejecutado;
7. Empleo de indicadores adecuados al proyecto, y
8. No existen fórmulas sacramentales de evaluación.

Anteriormente en Francia, para evaluar las políticas se medía el impacto de ellas; actualmente, la evaluación se utiliza para juzgar el valor de una política.

RECOMENDACIONES

Toda organización estatal para solucionar el inmenso desafío que representa administrar una colectividad, debe entre otras modalidades, proceder a:

1. Fijar las políticas en el marco de la realidad del país;
2. Como las políticas evolucionan, deben evaluarse y examinarse permanentemente y ser reestructuradas en el proceso de su ejecución;
3. La formulación de las políticas debe ser el producto de un consenso con los diferentes grupos donde ellas tengan impacto y previa concientización de los burócratas que deben intervenir en el proceso, pues de lo contrario podría resultar un conflicto entre dos o más estamentos o entidades oficiales;

4. Debe existir coordinación y acuerdo entre los organismos que organizan las finanzas y los que manejan los proyectos;

5. Las modalidades de verificación o control de las políticas deben ser guiadas por expertos;

6. Las políticas de redistribución del ingreso deben ser más justas, pues no basta que un país registre altas tasas de crecimiento si en dicho proceso no se revierten los beneficios al mayor volumen de quienes integran la comunidad;

7. En el Seminario se planteó que en Colombia los sistemas nacionales de planeación han carecido de capacidad para determinar objetivos factibles de desarrollo. La recomendación consistiría en que éstos deben establecerse, y

8. En la ejecución de las políticas debe tenerse en cuenta que el Estado puede ser fuerte, reglamentador y regulador pero no necesariamente gestor y de ahí puede plantearse una política en que los particulares desarrollen algunas actividades que el sector público ha venido llevando a cabo sin que el Estado deje de ser interventor mediante la regulación.

En las ponencias colombianas se recalcaron los siguientes aspectos:

1. Carencia de planeación para orientar la gestión pública y privada hacia metas deseables;

2. Las políticas del Estado deben ser objeto de verificación para examinar su viabilidad y observar su régimen, modificaciones o replanteamientos;

3. Debe propenderse por la concertación democrática y análisis de los temas públicos;

4. Para una adecuada evaluación de políticas públicas, se debe disponer de una información absolutamente confiable de la cual el país carece en gran medida, y

5. Para la ejecución de políticas debe ponerse en duda la sectorización de la administración, en áreas económicas, sociales, culturales, etc., y en su lugar propenderse por la modalidad de la administración por objetivos o programas.