

CARTA ADMINISTRATIVA

Revista del Departamento Administrativo de la Función Pública - ISSN 0120-193X- Tarifa Postal Reducida No. 319, Bogotá D.C. Septiembre 2007



Libertad y Orden

40
años

CARTA ADMINISTRATIVA

2007



Libertad y Orden



Libertad y Orden

Departamento Administrativo de la Función Pública

Fernando Grillo Rubiano
Director

Carla Liliana Henao Carmona
Subdirectora

Alberto Medina Aguilar
Director de Empleo Público

Maria del Pilar Arango Viana
Director de Control Interno y Racionalización de Trámites

Elber Eliécer Rojas Méndez
Director de Desarrollo Organizacional

Claudia Patricia Hernández León
Directora Jurídica

Celmira Frasser Acevedo
Jefe Oficina Asesora de Planeación

Juan Manuel Cortés Gaona
Jefe Oficina de Control Interno

Julio César Baracaldo
Jefe Oficina de Sistemas

Julián Marulanda Calero
Coordinador Grupo de Proyectos Especiales
y de Información Sectorial

Edición de Textos

Alfredo Portillo Villamarín

Comité de Coordinación Técnica

Elizabeth Cristina Rodríguez Taylor
Julián Marulanda Calero

Bogotá D.C., Septiembre de 2007
Departamento Administrativo de la Función Pública

EDITORA DESARROLLO SOCIAL

DIRECTOR Y EDITOR EN JEFE
Fernando Molano

GERENTE FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA
Amparo Torres

GERENTE DE PRENSA Y COMUNICACIONES
Francis Castaño

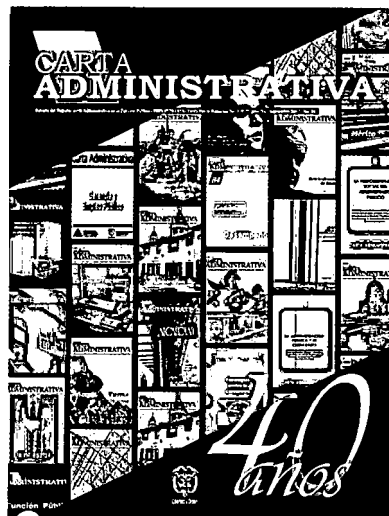
PERIODISTAS ADSCRITOS
Francis Castaño, Amparo Torres
Fernando Molano, Diana Tapia
Diana Paola Hernández

IMPRESIÓN
Quickdesign

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Quickdesign

Calle 63 No 11-45 4º piso
PBX: 2356033
Líneas de Atención: 2550414 – 2550114
E-mail: editora@desarrollosociale.com
<http://www.desarrollosociale.com>

contenido



EDITORIAL Pensamiento historia y modernidad
de la administración pública.)

08

“CARTA ADMINISTRATIVA” No. 1
Decreto del Congreso.

09

Discurso pronunciado por el Primer Mandatario, Doctor
Carlos Lleras Restrepo.

11

Factores del comportamiento que intervienen en la relación:
funcionario que atiende el público y personas que hacen uso
del servicio.

15

La carrera administrativa.

19

Nada tan importante para el hombre como su salud.

23

Orden público económico.

26

Administración pública comparada.

40

Reforma a la administración pública en América Latina.	43
El papel de los servidores públicos y su responsabilidad frente a la sociedad.	49
Función pública misión y motivación, responsabilidad de todos.	55
Construir la paz compromiso de todos.	59
La constitución y los nuevos modelos de administración pública.	61
Los funcionarios y la modernización administrativa.	65
El KAIZEN. Cambiando sin modelo de excelencia.	68
En América latina un enfoque del sistema político-administrativo.	70

CARTA ADMINISTRATIVA

Elemento para una crítica de la "filosofía del logro".	72
El compromiso como factor de productividad institucional.	74
La constitución y la función pública.	76
El orgullo de ser servidor público hacia la eficiencia del estado.	79
La moral y la administración pública.	80
Evaluación al funcionario.	82
Resumen III Seminario Internacional sobre Políticas Públicas.	83
La administración pública y el ciudadano.	85
El municipio se fortalecerá en beneficio de la comunidad.	89
El ciudadano. Razón de ser del gobierno electrónico.	92

DIRECTORES DASS. DAJP. 1959 - 2007



Francisco Tafur Morales
1959 - 1962



Delina Guarín de Vizcaya
1966 - 1970



Carmenza Arana de Ramirez
1970 - 1974



Jaime Giraldo Angel
1974



Jaime Lopera Gutiérrez
1974 - 1977



Satoria Esguerra Portocarrero
1977 - 1978



Laura Ocho de Ardila
1978 - 1982



Ericina Mendoza Saladen
1982 - 1986



Gloria Gutierrez
1986



Diego Younes Moreno
1986 - 1987



Limberg Barreto Ruiz
1987 - 1989



William Rene Parra Gutierrez
1989 - 1990



Edgar Alfonso González Salas
1996 - 1998



Pablo Ariel Olarte Casallas
mayo 12 de 1998 - sep. 6 de 1998



Mauricio Zuluaga Ruiz
1998 - 2002



Fernando Antonio Grillo Rubiano
2002 - Actualmente

EDITORIAL

Pensamiento historia y modernidad de la administración pública

Por: Fernando Antonio Grillo Rubiano
Director DAFP.

Apreciados lectores

La permanencia de un proyecto editorial siempre es buena noticia, la consolidación de una publicación que difunde los valores de la excelencia, la creatividad, el compromiso, el esfuerzo, la entrega a los demás y los temas de interés para la Administración Pública, es algo que debemos celebrar siempre.

Por eso con mucho gusto participo en la conmemoración de estos 40 años de vida de esta revista que está dejando huella entre los servidores públicos de nuestro país.

Una publicación con 40 años de permanencia es el resultado de un constante y arduo trabajo de muchas personas; la CARTA ADMINISTRATIVA ha sido documento de consulta de los empleados y directivos públicos de todos los niveles, de estudiantes, cuerpo docente y de la ciudadanía en general, en virtud de la profundidad, calidad y oportunidad de los diferentes temas tratados y por las cualidades de los diferentes articulistas que con su pluma y pensamiento han contribuido en el camino de contar con una administración pública moderna y cercana al ciudadano.

En enero de 1968, siendo directora del Departamento Administrativo del Servicio Civil, la doctora DELINA GUARÍN DE VIZCAYA, nació a la luz pública la CARTA ADMINISTRATIVA cuyo propósito era establecer un medio de comunicación entre el Departamento con el empleado y ser "Órgano que estaría abierto a las diferentes iniciativas y por medio del cual se harían llegar los aspectos más importantes de la administración científica del personal.

En ese entonces, próximo a finalizar la década de los sesenta, era difícil visualizar

que la CARTA ADMINISTRATIVA fuera a consolidarse y mantener perdurable dichos propósitos iniciales, si no que hoy en día se ha ampliado significativamente, al ser una edición que de manera gratuita llega a todas las entidades del Estado, las Alcaldías municipales, las Gobernaciones, las Universidades, las Principales Bibliotecas Públicas, al Congreso de la República e inclusive ha trascendido nuestras fronteras al ser conocida en otros países de Latinoamérica, en cumplimiento de la finalidad de ser el órgano de difusión y análisis de una administración pública moderna con sentido de calidad y con criterios de Buen Gobierno.

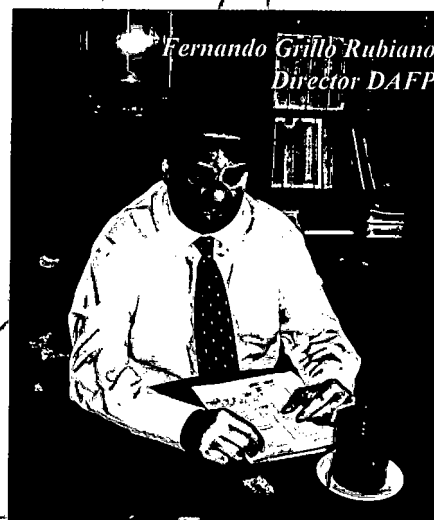
Como Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, es motivo de orgullo lanzar esta edición especial de aniversario, que requirió de un gran esfuerzo del Departamento, para recopilar, leer, seleccionar y escoger los que se consideraron los más relevantes artículos publicados en las distintas ediciones durante estas cuatro décadas de la Revista.

Temas que hoy en día son de actualidad, se han venido ventilando con profundidad y pensamiento crítico, como por ejemplo el escrito por el Expresidente Alberto Lleras Camargo, en octubre de 1971 en la décima edición sobre la Carrera Administrativa, quien con una claridad conceptual hace una magnífica exposición del tema; el artículo que sobre el Orden Público Económico, escribiera el Dr. Jaime Castro en 1976; o ya mas reciente, El Papel de los Servidores Públicos y su Responsabilidad Frente a la Sociedad, por el Dr. Jaime Bernal Cuellar en su calidad de Procurador; La Gerencia Pública Impulso a la Eficiencia, escrito en 1993 por el Dr. Sigisfredo Serrano B, Consultor en administración pública; La Administración Pública y

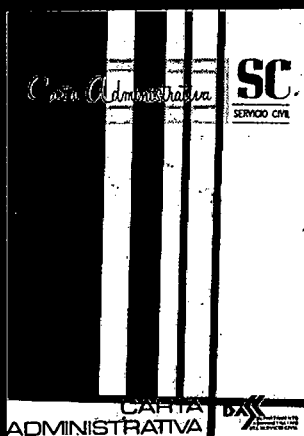
el Ciudadano, escrito por el Dr. Joaquín Barreto Ruiz, Exdirector del Departamento, y el Ciudadano, Razón de Ser del Gobierno Electrónico, escrito recientemente por el Señor Vicepresidente de Colombia, doctor Francisco Santos Calderón.

El resultado de ese trabajo, lo ponemos a consideración de ustedes amables lectores, allí se plasma la historia en la Administración Pública Colombiana y desde luego del Departamento, desde el contenido de un número en estencil de 4 hojas tamaño carta, hasta el moderno y actual documento electrónico disponible en nuestro portal institucional.

Quiero expresar mis reconocimientos a los comités y consejos editoriales de las distintas ediciones de estos cuarenta años, a todos los directores que me antecedieron en esta labor, a la ESAP, por su apoyo decidido en la publicación de la revista, a todos los columnistas, escritores y personas que de una y otra forma contribuyeron con nuestra publicación.



1968



No. 1 Bogotá, D.E. Enero de 1968

El Departamento Administrativo del Servicio Civil, con el propósito de establecer un medio de comunicación con el empleado, presenta su "CARTA ADMINISTRATIVA" órgano que estará abierto a las diferentes iniciativas y por medio del cual les haremos llegar los aspectos más importantes en materia de administración científica de personal.

Por ser la reforma administrativa uno de los programas fundamentales de Gobierno, transcribimos en éste primer número el texto de la Ley No. 65 del 28 de Diciembre de 1.967.

Carta Administrativa

SC
SERVICIO CIVIL

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Art. 1°. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año contado a partir de la vigencia de esta Ley para los efectos siguientes:

- a) Fijar tiempos mínimos en cada grado de los Oficiales y Sub-Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y dictar las normas para modernizar el régimen de carrera de este personal.
- b) Fijar los sueldos básicos, primas y bonificaciones del personal de Oficiales y Sub-Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, soldados, grumetes, agentes y personal civil del servicio del ramo de la Defensa Nacional:
- c) Modificar el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento de los Oficiales y Sub-Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía, soldados, grumetes, agentes y personal civil al servicio del ramo de la Defensa Nacional.
- d) Reorganizar las Dependencias de la Presidencia de la República.
- e) Reorganizar la administración fiscal con el objeto de capacitarla para evitar el fraude y cumplir en tiempo oportuno con sus funciones de liquidación y recaudación de los tributos y tasas nacionales así como para resolver con prontitud las reclamaciones de los contribuyentes, también para reorganizar la administración de las aduanas a fin de hacerla más expedita y eficiente.
- f) Reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil y señalarles sus funciones, a objeto de que puedan prestar al Gobierno, en asocio con la secretaría de Organización e inspección de la Administración Pública la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente Ley.
- g) Modificar las normas que regulan la clasificación de los empleos, las condiciones que deben llenarse para poder ejercerlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramientos y ascensos dentro de las diferentes categorías, series y clases de empleos.
- h) Fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos nacionales, así como el régimen de prestaciones sociales.

i) Suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en los Institutos y Empresas Oficiales y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines.

j) Establecer las reglas generales a las cuales deben someterse los Institutos y Empresas Oficiales en la creación de empleos y en el señalamiento de las asignaciones y prestaciones sociales de su personal y el régimen del servicio.

Art. 2°. El Gobierno procederá a contratar una comisión técnica para que revise el sistema tributario nacional y prepare proyectos de Ley que regulen íntegramente la materia con referencia a cada uno de los tributos existentes y los que se propongan para reemplazarlos total o parcialmente

Art. 3°. Igualmente podrá el Gobierno contratar la asesoría técnica que considere indispensable para el estudio de las reformas administrativas que contempla la presente ley.

Art. 4°. Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley, sin afectar las partidas destinadas a inversiones.

Art. 5°. Además las actuales comisiones constitucionales permanentes de las Cámaras Legislativas, funcionará en cada Cámara una integrada por diez (10) miembros con las siguientes funciones:

- a) Conocer en primer debate de los proyectos de Ley que creen supriman o reformen establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales
- b) Estudiar los presupuestos de los establecimientos públicos y empresas comerciales o industriales del Estado y el funcionamiento de los mismos establecimientos y empresas; presentar al Congreso y al Gobierno informes en relación con ellos, formulando las observaciones a que haya lugar y preparar los proyectos de Ley que considere necesarios para la mejor marcha de estas entidades.

Con excepción de las comisiones que en cada Cámara esté a su cargo el estudio del presupuesto nacional, el

personal de las demás se reducirá proporcionalmente para integrar la octava, que se crea por esta Ley

Art.6o. Esta Ley regirá desde su sanción

DADA EN BOGOTÁ A LOS DOCE DÍAS DEL
MES DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS
SESENTA Y SIETE.

El Presidente del H. Senado,
GUILLERMO ANGÚLO GÓMEZ.

El Presidente de la H. Cámara de Representantes,
RAMIRO ANDRADE TERAN.

El Secretario del H. Senado
AMAURY GUERRERO.

El Secretario de la H. Cámara de Representantes
JUAN JOSÉ NEIRA FORERO.

República de Colombia- Gobierno Nacional
Bogotá, D.E. Diciembre 28 de 1.967.
PUBLÍQUESE Y EJECÚTESE

(Fdo.) CARLOS LLERAS RESTREPO.

El Ministro de Gobierno
AL PASTRANA BORRERO.

Ministro de Hacienda y Crédito Público:
DON ESPINOSA VALDEKOR

Ministro de Defensa Nacional:
DON ENRIQUE

Nota "CARTA ADMINISTRATIVA" tratará próximamente sobre los objetivos, finalidades y principios legales que conforman el sistema de administración de personal.

1970

“CARTA ADMINISTRATIVA” transcribe el texto del discurso pronunciado por el Primer Mandatario, doctor **Carlos Lleras Restrepo**, el 24 de Junio anterior, al inaugurar las competencias deportivas entre empleados oficiales de los diferentes organismos administrativos.

El acto se efectuó en los terrenos de la antigua hacienda “El Salitre” de Bogotá, donde se construirá el Club de Empleados Oficiales. Ante el Jefe del Estado desfilaron más de 3.000 empleados, integrantes de los grupos culturales y deportivos.

El Presidente Lleras dijo:

“Señora Doctora Delina Guarín de Vizcaya, jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil; señores miembros del cuerpo diplomático; señoras y señores:

Este acto me ofrece la oportunidad de presentar un saludo de despedida a quienes han sido mis colaboradores en el gobierno; a todo el conjunto de funcionarios públicos y trabajadores oficiales que ha hecho posible la intensa labor cumplida en estos cuatro años; esas realizaciones y empresas, unas terminadas y otras en proceso, que le podemos presentar a la república.

Quiero aprovechar la oportunidad para referirme al significado de la reforma administrativa realizada por el gobierno, que empieza a dar sus frutos, algunos de ellos todavía no visibles.

En la reforma Administrativa tuvimos que con-templar dos aspectos:

Crear una mejor estructura en la administración que respondiera a las necesidades de los tiempos, a la creciente diversificación de las actividades del Estado; a la necesidad de atender el campo, cada vez más vasto, que se presente ante la acción oficial.

En segundo término era necesario atender la urgencia de las relaciones entre el Estado y los funcionarios y trabajadores que le prestan sus servicios con espíritu justiciero.

No es el momento de dar una explicación técnica sobre la forma como se reformó la administración pública, adscribiendo los institutos descentralizados a los ministerios que fijan la política que ellos desarrollan para procurar la unificación, para evitar la duplicación de funciones, clasificándolos técnicamente de acuerdo con su naturaleza jurídica, en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. En este campo se avanzó, lo mismo que se avanzó al transformar los viejos institutos, como la corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, para convertirla en una entidad destinada a la protección de los recursos naturales; el Instituto Nacional de Abastecimientos, convertido en el Instituto de Mercadeo Agropecuario; la transformación del Fondo Universitario Nacional en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior y la creación de otros como el Instituto Colombiano de Cultura, el Instituto Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas”, el Instituto de Investigaciones Geológico-Mineras, el

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional para Programas Especiales de salud, el Instituto Nacional de Provisiones y el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte que está destinado a tener gran influjo en la vida diaria de las juventudes colombianas y en general, en todo el país. Pero no quiero dedicar más tiempo a los aspectos técnicos que están explicados debidamente en los informes del gobierno, y sobre los cuales se darán aún más explicaciones en el mensaje final de esta administración. Deseo referirme a las relaciones entre el Estado y sus funcionarios y trabajadores oficiales porque sobre esta materia una propaganda insidiosa ha querido desfigurar la acción del gobierno, que estuvo siempre inspirada, como tenía que estarlo, en crear un ambiente de comprensión, de entendimiento, entre el Estado y sus servidores. En mostrar a estos últimos que las relaciones entre ellos y el gobierno no son semejantes, como quieren hacerlo creer algunos agitadores, a las que se pueden tener entre los trabajadores y los patronos en empresas privadas, porque en este último caso hay oposición de intereses entre los dueños del capital y quienes trabajan, mientras que en el primer caso, todos los directores de la administración, en cualquier escala, estamos unidos por una sola empresa que es el servicio común a la república y al pueblo colombiano.

Muy a la ligera enumeraré, con el temor de no tener presente en la memoria todos los pasos que dimos en estas materias:

En primer término, el gobierno encontró que el subsidio familiar que estaba decretado, que se pagaba y se paga por las empresas privadas no se había cubierto a los funcionarios públicos y que se debían dos o tres años. El Gobierno, haciendo un sacrificio fiscal reconoció la existencia de ese pasivo, dispuso la manera de cubrirlo y regularizó el pago futuro de esta importante prestación social.

Dr. Carlos Lleras Restrepo

Se creó la prima de antigüedad otra innovación que no se debe olvidar, porque permite a los empleados tener el aliciente de recibir un aumento a medida que va prolongándose su permanencia en la administración pública, sin perjuicio de los reajustes que impongan las variaciones en el poder adquisitivo de la moneda. El pago de la prima de antigüedad ya ha surtido sus efectos, aliviando, en lo posible, la situación de los funcionarios, a los cuales pudimos hacer un aumento en sus remuneraciones, no tan amplio como quisiéramos, pero bastante considerable si se toman en cuenta los escasos recursos del fisco y la necesidad que ha existido de aumentar el monto de las inversiones nacionales para multiplicar las oportunidades de empleo en este país abrumado por la oferta de brazos, por la falta de gente, que está buscando en qué ocuparse y que no siempre encuentra oportunidades de hacerlo.

El tercer paso importante fue la creación del Servicio de Bienestar Social, como una unidad más del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Yo quiero dar público testimonio de mi admiración y de mi gratitud a la Doctora Delina Guarín de Vizcaya por el entusiasmo que ha puesto, no sólo en los otros aspectos de su trabajo, sino también en la organización del Servicio de Bienestar Social para el empleado público, asunto del que poco se había ocupado la administración pública. Solamente en algunos de los institutos descentralizados se había hecho algo para entender que el funcionario público necesita romper la monotonía de su vida con la recreación con el deporte, con oportunidades de cultura. El servicio de bienestar social del empleado, ya establecido sólidamente en la nación, va a dar oportunidades de que antes se carecía.

El Club de Empleados Oficiales, que como lo explicó la Doctora Guarín de Vizcaya se está empezando a construir en estos terrenos en una extensión de 35 hectáreas, cuyos planos están completamente terminados y se cuenta con una apropiación que este gobierno deja completamente disponible para que se empiece a invertir 18 millones de pesos y en los dos años siguientes se complete el presupuesto, considerado en unos 53 millones de pesos, va a contar de tres partes que son un símbolo de lo que será el servicio de bienestar social del empleado: la parte deportiva a la cual le concedemos gran importancia; la parte social y la parte cultural.

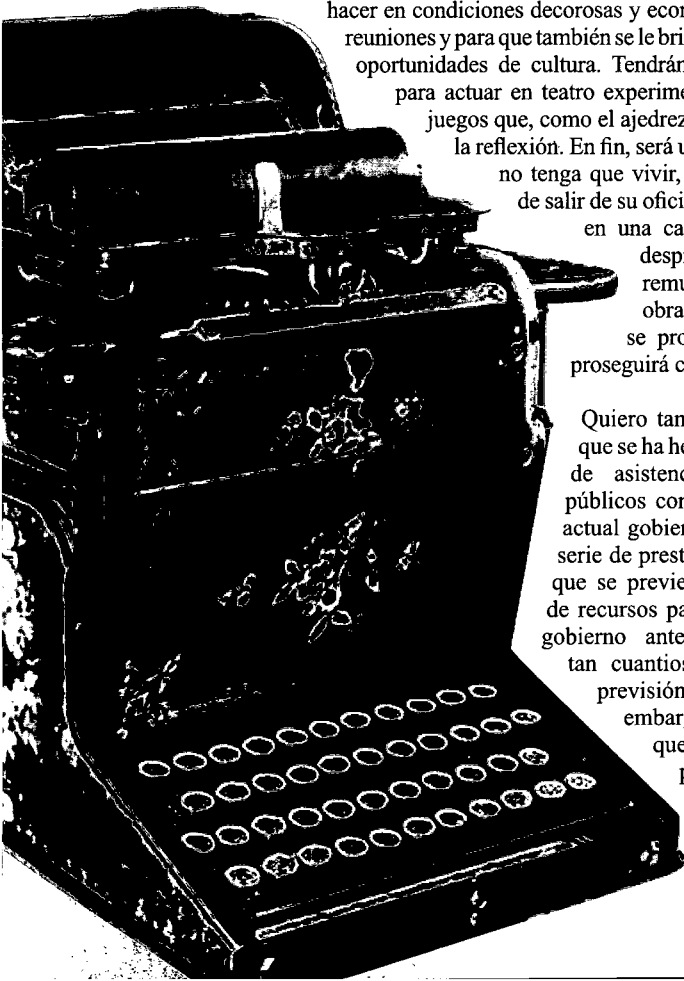
Queremos que Bogotá, donde el número de empleados públicos es, naturalmente, mas considerable que en cualquier otra ciudad de Colombia, tenga un sitio dotado de todas las comodidades para el desarrollo del deporte, de la vida social de los empleados, para que puedan hacer en condiciones decorosas y económicas sus fiestas familiares, sus reuniones y para que también se le brinde allí al personal y a sus familias, oportunidades de cultura. Tendrán dónde desarrollar sus aptitudes para actuar en teatro experimental: encontrarán una biblioteca, juegos que, como el ajedrez, desarrollan la capacidad mental, la reflexión. En fin, será un sitio grato para que el empleado no tenga que vivir, como vive hoy, en la alternativa de salir de su oficina para refugiarse exclusivamente en una casa estrecha o incurrir en gastos desproporcionados para sus modestas remuneraciones. Yo espero que esta obra que el gobierno deja iniciada, se prosiga, y estoy seguro de que se proseguirá con gran entusiasmo.

Quiero también referirme al gran esfuerzo que se ha hecho para regularizar los servicios de asistencia social de los empleados públicos con el fin de cubrir los riesgos. El actual gobierno encontró el problema de una serie de prestaciones votadas por las leyes sin que se previera suficientemente la existencia de recursos para cubrirla. Yo creo que ningún gobierno antes del actual había destinado tan cuantiosos recursos para las cajas de previsión social del sector oficial. Sin embargo, no podemos todavía decir que no encontramos al día en el pago de las prestaciones. Todo ha

sido interferido por una mala organización, porque en la misma Caja Nacional de Previsión Social se confundieron cosas tan diferentes como el pago de las cesantías, la prestación de servicios médicos y la atención de pensiones.

El esfuerzo que se ha hecho al crear el Fondo Nacional del Ahorro para ir pagando anualmente las cesantías apropiando en el presupuesto de cada Ministerio, de cada Departamento Administrativo, cada organismo descentralizado lo correspondiente al auxilio de cesantía, en tal forma que esté oportunamente a disposición de los trabajadores para la adquisición de su vivienda o por retirarse del servicio, es muy considerable. Puede suceder y estoy seguro de que ha sucedido, que se presenten dificultades porque la liquidación de miles y miles de cesantías, su revisión por la Contraloría General de la República, y los demás requisitos previos no han sido cosa fácil, pero superados estos inconvenientes el Fondo Nacional del Ahorro ha de servirle mucho a la economía nacional. Será una fuente de capitalización que impedirá que las cesantías se malgasten como se malgastan muchas veces; impedirá la intervención de esos que se llaman "interesados influyentes" que buscan a los empleados para insinuarles la posibilidad de fraude en el retiro de sus cesantías y que muchas veces los han llevado a cometer ese fraude y les hacen despilfarrar el fruto de ese ahorro, quedándose ellos con gran parte del ahorro como pudimos comprobar en las investigaciones que se adelantaron. Yo creo, repito, que la creación del Fondo Nacional de Ahorro y su buena organización, van a significar algo fundamental para el empleado público, especialmente por el interés compuesto que recibirá y que significa una medida de previsión extraordinariamente benéfica para el conjunto de los funcionarios y trabajadores oficiales.

La División de Bienestar Social del Departamento Administrativo del Servicio Civil tiene un plan para desarrollar en cuatro años que ha sido estudiado cuidadosamente e incluye múltiples aspectos. Algunos de ellos empiezan a desarrollarse como el relacionado con el suministro de artículos de necesidad diaria, prescindiendo de intermediarios y fomentando así un ahorro para quienes necesitan adquirir dichos artículos. Se están suministrando drogas, programa que al combinarse con el de producción de ciertas drogas de uso general que se pondrá en marcha antes de que termine el actual gobierno, por obra del Ministerio de Salud Pública, se podrá ver cómo habrá un alivio efectivo para las familias de los empleados.



Está prevista, igualmente, la reserva de un porcentaje considerable de las viviendas que construya el Instituto de Crédito Territorial para beneficiar a los funcionarios y trabajadores oficiales y está prevista y se va a comenzar la construcción de las casas fiscales en ciertos lugares del país, al igual de lo que existe en el ejército, para que el empleado que sea trasladado en razón de sus funciones a sitios donde no es fácil encontrar una vivienda en condiciones razonables, el Estado se la pueda suministrar.

La organización de equipos deportivos, de grupos culturales y artísticos, será otra cosa que contribuirá a cambiar la vida cotidiana del servidor público, como va a contribuir a cambiarla este club de empleados oficiales que podrá entrar en servicio gradualmente. No será necesario esperar a que esté completamente terminado para entrar a disfrutar de sus servicios, porque se irá realizando por etapas; la deportiva, la social, la cultural. Esto y los parques que van a circundar al club: el parque número 1 del Salitre, el parque deportivo, el parque denominado "de los novios" que queda colindando con el club, irán cambiando un poco el genio que naturalmente se torna irascible de quien tiene que trabajar todo el día en una oficina sin que se le ofrezca ninguna oportunidad de distracción o de reposo grato.

Quiero referirme también al esfuerzo que hemos hecho por la Carrera Administrativa y aclarar algunos conceptos erróneos difundidos por una propaganda contraria a los intereses de los funcionarios públicos.

Existe en algunos grupos la tendencia a asimilar al empleado público al trabajador de la empresa privada, tendencia que por las razones que antes expuse yo no comparto, ni creo que ningún gobierno organizado deba aceptar. Pero sí creemos que el empleado público debe estar protegido, no en virtud de convenciones colectivas, de negociaciones que desembocan en huelgas, porque la huelga no se concibe dentro de un Estado organizado, sino en virtud del obediencia fiel a una Carrera Administrativa bien organizada que garantice la estabilidad de las gentes, su entrenamiento, el mejoramiento de su capacidad de servicio y por consiguiente, de su capacidad para ascender en la escala de Carrera Administrativa. Se dispuso en el Decreto 2400 de 1968 la inscripción en masa del personal de Carrera Administrativa, después de cierto tiempo de servicio, a solicitud de los empleados. Se estableció, como se establece en toda Carrera Administrativa, el período de prueba, en lo cual se han amparado los agitadores para afirmar que se está privando de derechos a los empleados. Mentira. El período de prueba es un sistema lógico. Hay situaciones que naturalmente deben ser modificadas, pero la inmensa mayoría de los empleados superará el período de prueba y quedará inscrita definitivamente en Carrera Administrativa, si no comete faltas, si no demuestra ineptitud para el desempeño de sus funciones. Yo creo que con este paso fundamental habremos coronado por fin un aspecto que se me ha convertido en permanente obsesión. Durante toda mi carrera pública quise y he querido sustraer a la administración pública de las intrigas políticas, de los favoritismos de partido, de eso querer convertir a la administración pública en botín político, en botín electoral

donde sólo valen las recomendaciones y palancas. Yo creo que en este gobierno hemos dado suficientes muestras de que no hemos querido aprovechar la administración pública como botín político. En ningún momento la utilizamos en este sentido ni le exigimos a ningún empleado público que faltará a sus convicciones. Yo no sé hoy todavía cómo votaron los empleados públicos en las pasadas elecciones. Votaron como quisieron. Nadie los interfirió. La vergüenza que en otras épocas presencié el país, cuando se amenazaba a los empleados públicos con ser despedidos de sus puestos si no votaban por las listas que indicaba el gobierno, no se presentó en ninguno de los sectores de la administración y yo me felicito por ello; por que sí se ha respetado la libertad de conciencia de los servidores, quienes le venden su trabajo al Estado pero no le venden, y no tienen porqué venderle su conciencia.

Ahora, yo creo que debe completarse esta labor con el perfeccionamiento de la Carrera Administrativa; con la inscripción de los funcionarios en ella. El funcionamiento de todos los mecanismos previstos en los respectivos decretos es una empresa que, repito, ha constituido para mí una obsesión desde el año de 1937, cuando siendo yo Contralor General de la República me escogieron los empleados para que llevara su vocería en una manifestación que se efectuó ante el Congreso, con el objeto de pedir la aprobación de la primera ley de la Carrera Administrativa que se aprobó en el país, ley por cierto, muy incompleta. Después me tocó redactar por encargo del presidente Alberto Lleras Camargo, las disposiciones sobre Carrera Administrativa contenidas en la Ley 19 de 1958 y ahora en la Presidencia de la República he querido completar ese anhelo con una reglamentación que yo creo, constituye un estatuto seguro y claro para el funcionario público; un estatuto que conjuga armónicamente el respeto y el premio a la antigüedad en el servicio con la necesidad del entrenamiento y de la capacitación porque se requieren que la administración sea eficiente; que establece unos concursos abiertos donde no se deja de lado lo que significa la antigüedad, pero donde se toma en cuenta la capacidad porque el país no puede anquilosarse con un personal que vaya ascendiendo a todas las escalas simplemente porque ha pasado mucho tiempo sirviendo a la administración, aún cuando no sea capaz de dirigir o aún cuando carezca de las dotes necesarias para cumplir determinadas funciones.





Carta Administrativa

Yo creo que hemos encontrado un sistema justo, razonable, bueno para el funcionario y bueno también para la administración y para el país que necesita que la administración sea eficaz.

Yo quisiera detenerme en otros aspectos, pero creo que los enunciados son suficientes para mostrar como el gobierno ha puesto un gran interés en clarificar la situación del empleado, darle seguridad, respetarle su conciencia, su fuero interno, en abrirle posibilidades de ascenso y entrenamiento, para lo cual la Escuela Superior de Administración Pública es un instrumento irremplazable; y en abrir los nuevos horizontes en su vida cotidiana con organizaciones como las que tiene a cargo la División de Bienestar Social del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Aquí vendremos cuando estos campos ya estén transformados como se están comenzando a transformar, y sean el centro de una actividad cotidiana que muestre el hondo, el profundo cambio de la vida de las gentes, introducido con un poco de comprensión y de buena voluntad. Veremos cómo lo que se juzgaba un sueño se ha convertido en una realidad. Esa realidad queda

comenzada, como lo decía la Doctora Guarín de Vizcaya, sobre bases muy sólidas, con recursos suficientes para que las obras avancen rápidamente.

El Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público ha prestado en estos aspectos, lo mismo que el señor Ministro de Obras Públicas, y el señor Ministro del Trabajo y Seguridad Social, una gran cooperación en todos los instantes, pero quiero terminar estas palabras repitiendo mi agradecimiento emocionado a todos los empleados y trabajadores oficiales que en el territorio nacional prestaron a la empresa del gobierno de la transformación nacional su ayuda y su apoyo. Ellos han sido, realmente, los realizadores de lo que hemos podido hacer. En ellos ha descansado el gobierno y yo siento el orgullo de decir que tenemos una administración honesta. Son escasísimas las personas que no han sido honestas, que han abusado de las posiciones que se les encomendaron. Todavía podemos decir con orgullo que la administración pública colombiana es una de las más honestas del mundo, desde la cumbre hasta los más bajos escalones, y que debe conservarse así. Los trabajadores oficiales deben contribuir a que se conserve así; deben tener el orgullo de pertenecer no a un grupo de gentes que trata de abusar de su empleo para obtener privilegios indebidos, para extorsionar a quienes tienen relaciones con el Estado, para disponer indebidamente de los fondos públicos y hacerse favores que no estén previstos en la leyes; el empleado público colombiano debe tener el orgullo de pertenecer a una administración limpia, a una administración honesta que sea honra de la república y, repito, con escasas excepciones explicables dentro de un personal tan numeroso, la administración pública colombiana es orgullo del país, pues son muchos los extranjeros que al hablar con el Presidente o con sus Ministros, de sus gestiones ante el Estado, comienzan por declarar su satisfacción de ver como pueden moverse entre los complicados engranajes de la administración pública sin ser objeto de abusos, extorsiones o chantajes. Los casos en que se falla son excepcionales. Todos lo lamentamos. Pero la gran, la inmensa mayoría de quienes sirven al Estado puede exhibir una hoja de vida limpia y honesta.

La Doctora Delina Guarín de Vizcaya ha concedido, con razón, gran importancia dentro de los servicios de bienestar social adscritos a su departamento, al fomento del deporte y ha querido que termine estas palabras con la toma del juramento a los deportistas, "juramento que es de rigor y que está consagrado por la tradición". Confío en que lo cumplirán con entusiasmo y que la administración pública sabrá también dar lustre al deporte colombiano; sabrá también contribuir a mejorar la situación física, el bienestar físico de los colombianos por medio de la difusión de los deportes. Me dirijo a los representantes de los clubes deportivos, de las asociaciones dependientes de la administración pública para decirles:

¿Prometéis por Dios y por la patria participar con compañerismo y lealtad en los juegos deportivos de las entidades oficiales de Colombia?

Si... Si así lo hiciéreis que la patria os lo reconozca. Que el pueblo colombiano os lo reconozca agradecido"

1971

FACTORES DEL COMPORTAMIENTO QUE INTERVIENEN EN LA RELACIÓN: FUNCIONARIO QUE ATIENDE EL PÚBLICO Y PERSONAS QUE HACEN USO DEL SERVICIO

El ser humano está en continua Interrelación con el medio ambiente; se halla forzado a luchar contra las dificultades, a utilizar sus conocimientos y experiencias anteriores y en general a reaccionar ante una serie de estímulos.

El modo como el individuo responde ante los estímulos, depende por un lado del estímulo mismo y por otro del individuo que responde. Puede darse el caso de comportamientos iguales ante estímulos diferentes o comportamientos diferentes ante estímulos iguales.

El comportamiento humano es muy complejo, sobre él influyen constantemente numerosos factores, tanto internos como externos. Si queremos tener una idea de las características y determinantes de nuestro propio comportamiento y el de los demás, debemos conocer los factores que influyen sobre él, razón por la cual "CARTA ADMINISTRATIVA" presenta este tema en el número de este mes.

CARACTERÍSTICAS GENERALES:

Las personas equilibradas tienen modos generales que las distinguen de sus semejantes al ponerse en contacto con el medio ambiente, poseyendo mayor o menor grado las siguientes características: Autoconocimiento, autoestima, sentimientos de seguridad, capacidad para aceptar y dar afecto, satisfacción de los deseos corporales, capacidad para ser productivo y feliz y ausencia de tensión e hipersensibilidad.

AUTOCONOCIMIENTO

La persona equilibrada tiene cierta conciencia de sus propios motivos, deseos, ambiciones, sentimientos, etc, el conocimiento de sí mismo implica que el individuo comprende por qué se comporta de la manera que lo hace y por qué tiene determinados sentimientos hacia las personas o los sucesos que se presentan en su vida. Naturalmente, nunca llegará a comprender todo lo que se refiere a sí misma, pero sí se puede afirmar que posee mayor comprensión de su conducta y sentimientos que un individuo que está un tanto desequilibrado.

AUTOESTIMA

La autoestima consiste en el conocimiento que una persona tiene acerca de sí misma y de su capacidad para funcionar eficazmente en la sociedad. La persona bien ajustada, no se desprecia a sí misma, sino que se siente capaz e igual a otros para enfrentarse con la mayor parte de las situaciones que se originan en la vida diaria.

SENTIMIENTO DE SEGURIDAD

Se manifiesta porque el individuo se siente tranquilo en compañía de otras personas y reacciona con espontaneidad y libertad de acción en las diversas situaciones sociales.

CAPACIDAD PARA ESTABLECER RELACIONES SATISFACTORIAS CON OTRAS PERSONAS

Quiere decir que el individuo tiene alguna sensibilidad en lo que se refiere a las necesidades y sentimientos de los demás. Puede vivir los sentimientos de los otros y sostener estas relaciones recíprocamente.

SATISFACCIÓN DE LOS DESEOS CORPORALES

La persona equilibrada tiene actitudes normales hacia las funciones corporales, puede aceptar estas funciones sin estar preocupado por ellas. Las perturbaciones de las actitudes hacia diversas funciones corporales son con frecuencia características del individuo mal ajustado.

CAPACIDAD PARA SER PRODUCTIVO Y FELÍZ

La persona mentalmente saludable, generalmente es feliz. Es capaz de emplear su capacidad, ya sea escasa o amplia, en una actividad productiva, ya se trate de trabajo físico o de sus relaciones con otras personas. El individuo bien ajustado no sufre de ansiedad y de tensión.





por lo tanto no es hipersensible como las personas mal equilibradas que puedan reaccionar de manera excesiva a los halagos por una parte y sentirse completamente trastornados y perturbados por las menores molestias y frustraciones.

En general, sabemos que las personas desarrollan una serie de disposiciones duraderas al responder ante otras personas o situaciones, de una manera característica, así por ejemplo un individuo puede considerar a sus compañeros de trabajo como enemigos potenciales y ser variable y suspicaz en el trato con ellos, mientras otro en el mismo grupo puede ser amable y franco considerándolos a todos como sus amigos.

Es, pues, importante saber que la conducta de los individuos se halla en gran parte determinada por sus actitudes que son sistemas preestablecidos más o menos duraderos de pensar, sentir y actuar.

En la actividad de atender al público entran en juego tanto las actitudes y características de las personas que hacen uso del servicio como las del empleado que las atiende. Trataremos a continuación por separado los diferentes factores. Ellos permiten a la persona:

- Conocerse mejor a sí misma;
- Conocer mejor a los demás, y
- Conocer su integración en el grupo.

FACTORES QUE AFECTAN EL COMPORTAMIENTO DE LA PERSONA QUE ACUDE EN BUSCA DEL SERVICIO:

Para tratar de entender el comportamiento de los individuos que acuden a las entidades en busca de los servicios que allí se prestan, debemos tener siempre en cuenta los siguientes aspectos:

1- LAS ACTITUDES DE LAS PERSONAS DETERMINADAS POR LA NATURALEZA DEL SERVICIO AL CUAL ACUDEN:

¿Qué espera el individuo de la entidad, por qué acude a ella, y para qué?. Todos estos son factores determinantes de la actitud con que la persona solicita el servicio y espera recibirlo. Así quien va a pagar los impuestos tendrá un comportamiento muy diferente al de quien hace las diligencias para reclamar su cesantía. En el primer caso, el individuo está dando algo de sí muypreciado, como es el dinero y por consiguiente su nivel de tolerancia y paciencia es mínimo. En el segundo caso, su actitud será más tolerante ante el temor de que su paciencia prolongue la espera, inclusive procurará desarrollar otros mecanismos como la intriga y el soborno.

2- LA IMAGEN QUE TENGA DE LA ENTIDAD A LA CUAL ACUDE:

Esta imagen va a estar íntimamente ligada a:

- Los contactos anteriores con empleados de la misma entidad o que se puedan relacionar con ella:** bien sabido es que la imagen del organismo se refleja a través del comportamiento de los empleados, en ocasiones este comportamiento puede dar la impresión errónea de fallas en el funcionamiento y la estructura de la entidad, por lo tanto experiencias previas predisponen un estado de ánimo sobre la forma en que se solicita un servicio y el modo como espera recibirlo. Con frecuencia oímos comentarios tales como "Voy allá porque me toca, pero seguramente pasará como la otra vez, cuando

después de esperar dos horas no me atendieron porque me hacía falta no se qué".

- El aspecto físico e implementación material de que goce o carezca la entidad:** las oficinas deseadas donde reina el desorden generan actitudes negativas muy diferentes a aquellas donde los empleados han creado un ambiente agradable, aunque carezcan de ciertas dotaciones. Además del aspecto físico de la oficina, es de imprescindible importancia la presentación personal y cortesía de los funcionarios determinantes éstos que condicionan la opinión sobre la calidad de los servicios que allí se presten.
- La organización del trabajo:** generalmente quien va en busca de un servicio, se da cuenta fácilmente de si hay pasos inútiles, si el servicio se estableció pensando en el usuario, en la rapidez y eficacia de las tramitaciones o si sencillamente esto es algo de lo cual nadie se ha preocupado.

3- FACTORES PERSONALES

Edad: La sociedad sugiere determinados patrones de conducta a seguir de acuerdo con la edad de las personas las cuales a su vez esperan recibir cierto tipo de tratamiento. En nuestra cultura, por ejemplo los ancianos exigen mayor consideración que los jóvenes.

Sexo: Culturalmente se fijan y esperan conductas diferentes según el sexo así por ejemplo se cree y espera que las mujeres tengan ademanes más suaves y finos que los hombres.

Estado físico: Los individuos con limitaciones físicas o fisiológicas condicionan generalmente su estado de ánimo a la restricción que sufren, desarrollando actitudes diferentes. De aquí concluimos que la atención al público en entidades de asistencia médica requiere caracteres muy especiales, sin olvidar que también esta clase de personas acuden a servicios comunes esperando consideración y ayuda. Es el caso de una mujer en avanzado estado de gestación que espera y requiere un tratamiento especial en el hecho de guardar una "cola".

Nivel social, económico y jerárquico: Algunos usuarios de los servicios esperan que el empleado les reconozca su posición o prestigio tratándolos de acuerdo con los títulos y honores correspondientes. Pero por otra parte al público en general no le agrada que se haga ninguna clase de discriminación, su deseo es que a todo el mundo se le atienda igualmente bien. Aquí entra en juego la inteligencia social de la persona para que pueda manejar con acierto esta doble situación.

Nivel Educativo: En nuestro medio existen grandes diferencias en cuanto a nivel educativo y éste está en relación directa con la cantidad de información que una persona puede recibir en un momento dado. Por ejemplo, una persona que haya hecho cuatro o cinco años de educación media puede fácilmente captar la información "Usted debe traer el 10% de su sueldo en estampillas", mientras que una que escasamente sabe leer y escribir no va a entender dicha instrucción.

Lugar de procedencia: Las personas manejan más fácilmente el ambiente en el cual han nacido o vivido por mucho tiempo que aquel que les es extraño. Esto se manifiesta claramente en el hecho de poder dar o recibir información la cual en ocasiones está interferida por las diferencias en dicción, el acento o significado regional de las palabras. También sabemos que hay determinados tiempos de comportamientos según la región que a su vez provocan ciertas actitudes negativas o positivas.

Hemos enumerado hasta ahora algunos de los factores que pueden incidir en el comportamiento de la persona que acude a los servicios

que prestan entidades, en ningún momento esa enumeración ha sido exhaustiva, pues como lo habíamos dicho al comienzo, el comportamiento humano es muy complejo; cada persona es un mundo con características especiales y por lo tanto el estudio y comprensión de ese comportamiento es labor bastante delicada que no se agota nunca.

Ahora bien, recordemos que en la actividad de atender al público no sólo entra en juego los factores de la persona atendida sino también y en gran medida los del empleado que realiza esta labor de enlace entre el individuo y la entidad. Es precisamente el funcionario quien representa el organismo, el que constituye su fachada, lo que se muestra, lo que se ve de la entidad. Nadie duda que "es una persona" con necesidades, motivaciones, dificultades, etc: pero desempeñando la función representa "una entidad".

Su comportamiento está influido, como el de cualquier otro individuo, por sin número de factores. De algunos de ellos se da cuenta, mientras otros le pasan desapercibidos; a unos les da mayor importancia y a otros menos.

Trataremos de examinar aquí algunos de estos factores con el objeto de que la persona teniendo conciencia de ellos pueda en un momento dado entender su propio comportamiento, comprenderlo y sobre todo tratar de modificarlo voluntariamente bien sea para perfeccionarlo cada día más o bien para crear ciertos hábitos y conducta que van ha hacer sus tareas diarias más eficaces y amenas para sí mismo y para los demás.

FACTORES QUE AFECTAN EL COMPORTAMIENTO DEL FUNCIONARIO QUE ATIENDE PÚBLICO:

1- ACTITUDES EN RELACIÓN CON LA ENTIDAD DONDE TRABAJA

La relación del funcionario con el organismo tiene una importancia más grande que la que comúnmente se le da. Si analizamos el simple hecho de cuánto tiempo de nuestra vida transcurre dentro de la oficina, tenemos que admitir que es casi tanto o más aún que el que le dedicamos al hogar. Nuestras actitudes hacia el trabajo tienen una marcada incidencia sobre nuestra vida en general; no es lo mismo una persona que lo considera como algo árduo, impositivo, aburrido, que sólo lo hace por la necesidad del sueldo ya que lo considera como un castigo, a otra persona que se da cuenta de la importancia que tienen sus tareas diarias dentro del funcionamiento general de la empresa y como parte integral de su desarrollo personal.

Las actitudes que la persona tenga ante el trabajo van a estar condicionadas por:

- a) El conocimiento que tenga de su propia entidad, su estructura y funcionamiento. La falta de conocimiento no es sólo propia de las personas que recién empiezan a trabajar, sino también de aquellas que se contentan con tener una idea vaga solamente de lo que les rodea más de cerca. Es importante que los empleados sepan cuáles son sus deberes y derechos; cuál es la estructura jerárquica y el régimen disciplinario de su entidad.
- b) Las primeras experiencias en relación con el organismo. Por qué empezó a trabajar en esa entidad y no en otra; cómo hizo sus primeros contactos; cuál fue el recibimiento de su jefe y compañeros de trabajo, tenía experiencia anterior o fue su primer trabajo; todas estas, son circunstancias que modelan las actitudes de los empleados en relación con su organismo; ellas le crean un sentido de pertenencia y solidaridad o se encargan de impedir su surgimiento.
- c) Naturaleza del Trabajo. Si las labores que desempeña son de su interés; si está capacitado para ellas si la noción que tiene de las funciones no se reduce al simple hecho de su ejecución sino que se da cuenta de las implicaciones que tendría el no hacerlas o el hacerlas mal.
- d) Dotación material de la oficina y sistema de suministros. Todos sabemos por experiencia que una oficina con buena luz, ventilación y mobiliario hace más amena nuestra estadía en ella. En la mayoría de los casos nosotros no tenemos mayor posibilidad de modificar sustancialmente estas circunstancias pero sí podemos utilizar un poco nuestro ingenio e imaginación para hacer, por detalles a nuestro alcance más ameno el ambiente de trabajo.

Respecto al sistema de suministros, éste varía de entidad a entidad pero en todos los casos está relacionado con la previsión que tenga el empleado sobre lo que necesita en determinado lapso de tiempo de acuerdo con lo que consume. Si se sabe, por ejemplo, que se demoren un mes en tramitar un pedido no se debe dejar agotar el material de trabajo, sino hacer el pedido con una anticipación proporcional al tiempo de demora en recibirlo.

2- FACTORES PERSONALES

De hecho el individuo le imprime un sello personal a su trabajo reflejándose a través de él. El funcionario al igual que el usuario del servicio están afectados en su comportamiento por gran cantidad de factores de índole personal. Aquí sólo consideraremos algunos de los más sobresalientes:

- a) **Nivel educativo y experiencia laboral:** La educación es requisito indispensable para desarrollar las habilidades que capacitan a los individuos para el buen desempeño de sus labores. Es cierto que la experiencia y el entrenamiento vuelven a la persona más rápida y eficaz en el ejercicio de su trabajo pero es necesario que se posean previamente ciertas bases y se sepan aprovechar las experiencias.
- b) **Sexo y edad:** Las normas y patrones culturales hacen que se tenga y esperen tipos de



comportamiento especiales de acuerdo con el sexo y la edad. Esto lo analizamos más detenidamente cuando se vieron los factores que afectan el comportamiento de la persona que acude en busca de los servicios.

- c) **Ciertas características de la personalidad del funcionario:** De hecho, existen las diferencias individuales y éstas se manifiestan en los diversos tipos de comportamiento. Sabemos que hay personas alegres, dominantes, simpáticas, dependientes, humildes, competitivas, inconstantes, variables, etc; estas características influyen en gran parte en el estilo de atención al público.

Una vez analizados los factores que en un momento dado pueden afectar el comportamiento, tanto del empleado público como de la persona que solicita los servicios, podemos darnos cuenta de la multidimensionalidad de la función de atender al público. Esta es una labor de suma importancia y cuidado, ya que pone de manifiesto la habilidad que tenga el funcionario para comprender el comportamiento de los demás y poderse poner en la situación del otro. Sabemos que el cumplimiento de esta labor no es muy fácil, ya que no solamente intervienen las características propias, sino también las de los demás. Sin embargo una actitud positiva por parte del funcionario puede lograr un cambio, también positivo, en las actitudes de las otras personas y hacer así más agradable y eficaz la prestación de los servicios.

“Carta administrativa” Responde sus consultas

¿Los sábados son días hábiles?
Desde que se implantó la jornada continua
no sé cómo hacer las cuentas para vacaciones.

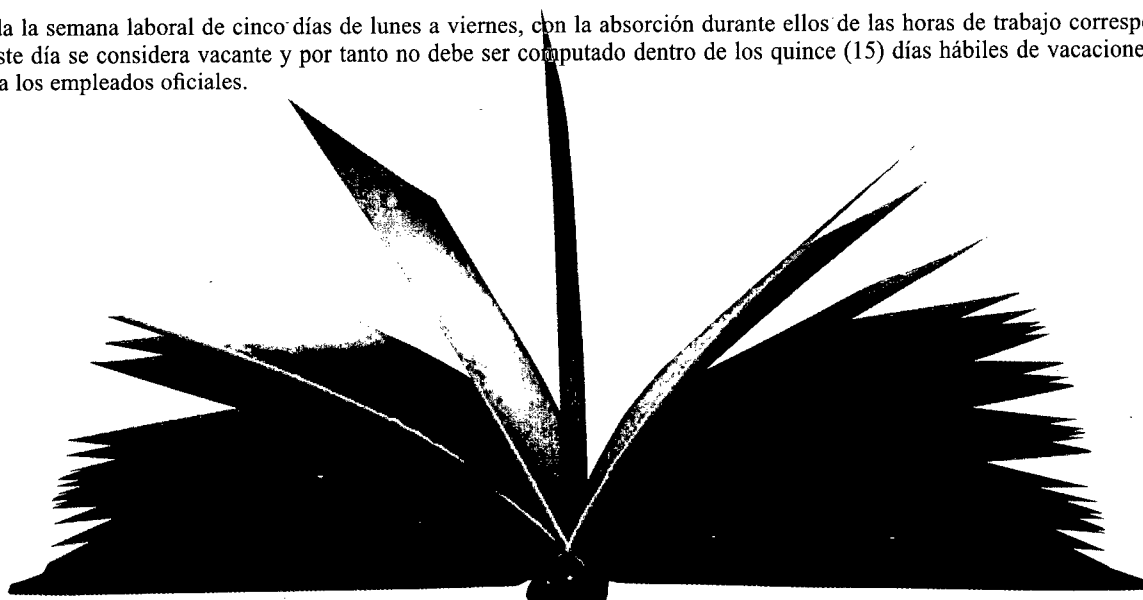
Rafael Caicedo

La oficina Jurídica, unidad encargada de conceptuar en asuntos como el que aparece en la pregunta que nos formula Rafael Caicedo, responde lo siguiente:

- a) De conformidad con el decreto 540 de 1963 el horario de trabajo para todas las dependencias de la rama ejecutiva del poder público es de ocho horas diarias de lunes a viernes, y de cuatro los sábados. Esto indica que los empleados vinculados a ellas tienen la obligación de atender a sus labores oficiales por un lapso de 44 horas semanales, de conformidad con los reglamentos que al respecto se expidan.
- b) Con la implantación en las dependencias oficiales de la semana laboral de cinco días y la absorción durante ellos de las horas de trabajo correspondientes al sábado, este día se torna vacante por la supresión que en él se produce de las labores habituales. Esta circunstancia coloca la situación en estudio dentro de lo preceptuado por el Artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal cuando dispone que “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario...”, pues resulta evidente su aplicación al término de las vacaciones para empleados oficiales señalado en el artículo 8°. Del Decreto Extraordinario 3135 de 1968, y que textualmente dice: “Artículo 8°. VACACIONES: Los empleados públicos o trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones, por cada año de servicio, salvo lo que se disponga por reglamentos especiales para empleados que desarrollan actividades especialmente insalubres o peligrosas...”

Basado en lo anteriormente expuesto, esta oficina conceptúa:

Implantada la semana laboral de cinco días de lunes a viernes, con la absorción durante ellos de las horas de trabajo correspondientes al sábado, este día se considera vacante y por tanto no debe ser computado dentro de los quince (15) días hábiles de vacaciones que la ley reconoce a los empleados oficiales.



1971

Alberto Lleras Camargo, primer Presidente del Frente Nacional, período que termina con este Gobierno del Doctor Misael Pastrana Borrero, consideró fundamental el Sistema de Administración Científica de Personal y le dió a la carrera administrativa su respaldo y estímulo.

“CARTA ADMINISTRATIVA” trae hoy su pensamiento sobre aspectos tan importantes.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Por: *Alberto Lleras Camargo*

La Ley 19 de 1958, fue sin duda uno de los más grandes intentos de racionalización del Estado Colombiano. En ella se previó la necesidad de organizar la Administración Pública sobre fundamentos universalmente aceptados y fracasados en Colombia una y otra vez, por falta de continuidad en el pensamiento de los gobiernos y de decisión para combatir intereses políticos sin ninguna importancia. Esos fundamentos son el establecimiento de la carrera Administrativa, y la planeación de las obras y servicios del Estado, con el fin de que los recursos públicos no se desperdicien y diluyan en proyectos extravagantes o por la simple ineptitud de un cuerpo de funcionarios improvisados y cambiantes. Ya la enmienda constitucional aprobada en 1957 por el pueblo en plebiscito, dejó en forma sintética el mandato de crear una carrera administrativa totalmente ajena a las presiones de la lucha política y la Ley 19 dijo cómo debería ejecutarse. En uso de las facultades extraordinarias de que fue investido el gobierno, con la cooperación internacional indispensable para una reforma sobre la cual no existía experiencia alguna, dictó una serie de decretos que organizaron las nuevas dependencias del Estado para cumplir las enmiendas prospectadas y que dieron por primera vez a la administración una estructura homogénea dentro de los diferentes servicios, que ha venido creándose paulatinamente a medida que los recursos humanos y fiscales van permitiendo. Hubiera sido preferible, desde luego, que un tan vasto experimento no hubiese quedado rígidamente establecido en el momento en que terminaron las facultades excepcionales del Presidente de la República y que posteriormente el Gobierno hubiera podido modificar con cierta elasticidad, algunas disposiciones que en la práctica han demostrado no ser las adaptables a las condiciones presentes de nuestro desarrollo, o nuestro propio carácter. Pero aún así, cuando la reforma vaya purificándose por el paso del tiempo y se obtenga una preparación mejor de quienes tendrán el encargo de ejecutarla, se verá cómo desde esa Ley 19 de 1958 se inicia la auténtica modernización de la más anárquica y anacrónica concepción del Estado.

Ahora estamos viendo muy claro cómo los problemas fundamentales de Colombia se inician todos con una tarea de adiestramiento, preparación y educación. Aún obtenidos los recursos financieros que nos permitan alterar favorablemente las formas económicas y sociales primitivas, no es posible dominar con eficacia y economía las palancas principales de una nación y un estado modernos, si las personas que han de tener ese encargo no se preparan con celeridad para cumplirlo. Las grandes evoluciones que han tenido lugar en la letra de nuestro derecho, han parado, con muy pocas excepciones, en la maraña de una Administración Pública cuya estupidez, lentitud e incapacidad han causado a Colombia males irreparables y un derroche asombroso de la energías y recursos públicos y privados. Pero no fue, sin embargo, la administración mucho más ineficiente que la empresa privada, hasta estos últimos años en que las grandes industrias comenzaron a sustituir de manera sistemática la improvisación por la planeación, y el entusiasmo y la buena voluntad de los pioneros y fundadores por la capacidad de generaciones nuevas de administradores competentes. Hace ya muchos años que comenzó a decirse que nuestra educación, en todas sus ramas y etapas, no correspondía, en manera alguna, a los intereses de una sociedad nueva, pero nunca se pensó que nos enfrentaríamos en tan corto tiempo a la crítica situación de un pueblo que importa una civilización superior y que no sabe manejarla. Así, no es extraño que cada uno de los esfuerzos que se realizan para alterar esencialmente las estructuras arcaicas de la nación, tenga que iniciarse por un casi desesperado

empeño de preparación de personal para la nueva empresa. La Escuela Superior de Administración Pública no obedece a otro criterio. Lo natural es que hubiese antecedido a la reforma administrativa, en cinco o diez años. Pero los colombianos no estamos acostumbrados a mirar el porvenir con tanta precisión y distancia. Por eso la reforma de la administración y la tarea de preparar a quienes van a ser los auténticos reformadores, es decir, los funcionarios públicos, van a ser simultáneas, y desde luego, los resultados de la reforma no van a apreciarse debidamente sino cuando esta escuela haya logrado cumplir la mayor parte de sus objetivos y producido la impactación que se prevee y se busca sobre las nuevas generaciones de servidores públicos.

Pero veamos cuales son sus dimensiones, no las actuales, que todavía pueden parecer modestas, sino su propósito central y su misión, que no son otros que los de preparar

Dr. Alberto Lleras Camargo



el mayor número de colombianos que se haya destinado a una función específica. Ninguna otra profesión o carrera cubre un número tan grande de compatriotas, que hoy se calcula, simplemente para el gobierno central, en cerca de 150.000 personas de los más variados oficios y aptitudes, pero cuya condición común es la de prestar a cerca de 23 millones de habitantes los más diversos servicios que el Estado ofrece o requiera para su mantenimiento. ¿A qué tipo de Estado?

A uno que por voluntad del legislador supremo tiene la facultad y la obligación de intervenir prácticamente en todas las

actividades de la sociedad, unas veces para vigilarlas, otras para orientarlas, no pocas para definir las, siempre para una sola intención: la de defender el interés público cuando quiera que el privado pretenda hacerle daño o comportarse abusivamente. Porque tiene esas facultades el Estado Colombiano, no va a ser en el tiempo venidero menos, si no más importante. Y debemos anticipar que cada ley, decreto, ordenanza o acuerdo, ponga más tarea sobre esta estructura y exija, por consiguiente, más capacidad a los funcionarios. Al mismo tiempo, una nación económica y socialmente más compleja se resistirá, con el supremo derecho a la supervivencia, a que el Estado ejerza tan tremendo poder sin capacidad para hacerlo, y cada vez será más frecuente la rebeldía de los intereses afectados, no contra el principio de la intervención, sino contra la importancia de una máquina burocrática litigante y estorbosa. No es probable que todo el país entienda, con igual facilidad, las ventajas de un sistema que aún los propios interesados en su perfeccionamiento encuentran como motivo de contención y de duda. Fundamentalmente el espíritu de las disposiciones desde el plebiscito hasta los decretos que desarrollaron y reglamentaron la Ley 19, es el de garantizar la estabilidad de los funcionarios y su competencia. La Escuela, que tiene que ser un instrumento amplísimo, no confinado a los muros de su de su planta física, sino extendido a cada uno de sus dependencias del Estado para procurar el adiestramiento del personal existente, es el medio más eficaz para garantizar la competencia, al paso que el Departamento del Servicio Civil tiene el encargo de buscar la estabilidad, y de preferencia la estabilidad del personal que ya ocupa la Administración Pública. Sólo malentendidos y probablemente insidias echadas a correr por quienes quisieran mantener la administración pública como el inhumano botín de las campañas electorales, pueden haber creado entre los propios funcionarios un ambiente de recelo hacia las instituciones que están tratando de liberarlos simultáneamente de la incertidumbre y de la indignidad. Basta echar una ojeada a la fuerza de trabajo disponible en la Nación para comprender que, con todas las debilidades y fracasos de la burocracia presente, sería muy difícil, dentro de las condiciones fiscales permanentes del país, mejorarla para la sustitución de unas gentes por otras, en vez de hacerlo por el camino de la educación y el adiestramiento, como es el propósito de la Ley y del Gobierno. A medida que se perfeccionen los procesos de adiestramiento, los sistemas de concurso y los de ascenso, nadie que no sienta su estabilidad respaldada en la fragilísima movilidad de las ondas políticas o de las intrigas personales, podrá sentirse afectado. Pero tampoco la nueva administración puede satisfacerse con las rutinas anteriores, y el personal actual, presente y futuro que pueda integrarla, necesita conocerla y capacitarse con rapidez para manejarla adecuadamente. Sin esta escuela, centro indispensable para la gran tarea educativa que implica la reforma, esta última no tendrá ejecución si no en los defectos inherentes a todo sistema de carrera

administrativa, que sólo se compensan en la creciente eficacia del servicio público

El país tiene que acostumbrarse a pensar que ninguna de las transformaciones que requiera la sociedad colombiana es posible sin esfuerzo educativo de grandes proporciones. Para la competencia inevitable entre los sistemas políticos que se disputan el favor de las generaciones venideras y que combaten acerbamente por dominar sobre las nuestra, no hay otro camino sino el de extremar la disciplina, que en primer término es la actitud para ejercer la función que a cada uno le corresponde. Es una manera de escapismo, de fuga a la responsabilidad, el estar ofreciendo o promoviendo revoluciones inmediatas como solución a problemas centenarios que radican esencialmente en la incapacidad humana para resolverlos. De ambos lados del mundo se desarrolla un efervescente esfuerzo para lograr la mayor eficacia en el manejo de una civilización altamente industrializada, cuya complejidad tecnológica va bajando de las oligarquías científicas a las grandes masas humanas. Allí en ese territorio, se está cumpliendo la síntesis entre la antítesis conceptual que divide nuestro mundo y nuestro tiempo. Pero inmensas regiones del planeta pretenden subsistir marginalmente y están condenadas, por la fuerza inexorable de la historia, a ser las colonias subdesarrolladas de uno u otro criterio. Es inverosímil la hipótesis de que los pueblos ignorantes, arcaicos, ineptos y atrasados, solamente por ser los más populosos, pudieran subsistir con autonomía e importancia, y obligar a la parte más culta de la humanidad a no marchar sino a su paso. Quienes hemos perdido mucho tiempo en prepararnos para las grandes aventuras del hombre en el siglo XX, tenemos que quemar las etapas, pero solamente con una disciplina de trabajo y estudio que nos de autonomía para conducir nuestras propias naciones, cualquiera que sea el sistema político que adoptemos, con plena eficacia. Muchas revoluciones nacionalistas e internacionalistas han conducido en años recientes a los más duros despotismos por falta de autonomía intelectual de los pueblos, que sólo se obtiene por el lento y áspero camino que va de la escuela a la universidad. La gran revolución nacionalista para un pueblo subdesarrollado, está en la asimilación de las culturas ajenas para el pleno dominio de un país por sus propias gentes, por sus procedimientos y el cabal conocimiento de su circunstancia.

Colombia no tiene, como no lo tienen las demás repúblicas de la América Latina, mucho tiempo para ponerse en condiciones de crear los millones de compatriotas que sepan cada uno su oficio, su técnica, su función, su trabajo, su profesión, como son hoy y con todas las exigencias de la civilización contemporánea. No podemos tampoco darnos el lujo de que siga creciendo desproporcionadamente una población de gentes incapaces, a quienes haya que tratar y sostener como a menores o enajenados. Si no abrimos todas las oportunidades a la formidable y atrayente aventura del adiestramiento colectivo de la nación para vivir en el tiempo presente, nos esperan, sin duda, días oscuros, señalados por recurrentes golpes de anarquía y de desorden.

Pero no debemos abrigar pesimismo. En Colombia son muchos los proyectos inconclusos, los caminos abandonados, los edificios y monumentos que nunca se terminaron, los esfuerzos trancos, las iniciativas muertas. Pero no se recuerda probablemente el caso de que se haya perdido totalmente un esfuerzo educativo. Aún están prestando servicios incalculables las universidades que se fundaron en la colonia, los liceos que creó Francisco de Paula Santander, las escuelas y normales que promovió el movimiento radical de mitad del siglo XIX, y a pesar de que todo ese conato de la nación para superarse fue desordenado y confuso, de él vive todavía el país en 1972 y con sus resultados se defiende precariamente.

CARMENZA ARANA DE RAMIREZ, Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, dice sobre el sistema:

Vale la pena hacer un análisis de lo que ha pasado con la carrera administrativa durante tres periodos del Frente Nacional.

El Gobierno de Presidente Alberto Lleras Camargo brindó a la organización un positivo apoyo. En sus cuatro años de Gobierno se sentaron las bases no sólo del sistema de mérito, sino de todos los aspectos técnicos para el mejoramiento de la Administración Pública Colombiana. En el campo de personal se dictaron leyes, decretos, órdenes y circulares encaminados a promover el sistema.

Fue una época de luchas para estructurar el sistema e implantarlo, vencer las múltiples amenazas del parlamento y la natural resistencia de la mentalidad política tradicional.

Afortunadamente se contó, con el Gobierno, con clara inteligencia y con el apoyo decidido del Presidente.

La administración Valencia en contraste con la administración Lleras Camargo y no obstante haber sido el ejecutivo uno de los promotores de la idea, implicó muy pocos logros en lo que se iniciaba con tantas perspectivas. Durante esta época se llevó a cabo una Reforma Administrativa que realmente no produjo modificaciones sustanciales al estatuto legal. Puede decirse que fue un período sin avances significativos, el proceso de la carrera administrativa.

La Administración Lleras Restrepo utilizó los dos primeros años de su Gobierno en la evaluación de los resultados obtenidos en todo el campo administrativo y en especial en lo que atañe a la administración de personal.

Utilizando las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 65 de 1967 estableció modificaciones importantísimas y necesarias en las estructuras de la rama ejecutiva del poder público con la inclusión de novedosos conceptos que permiten clarificar el ordenamiento jurídico administrativo. Llama en especial atención las previsiones respecto de los establecimientos públicos, en este sentido se adscribieron y vincularon a la rama ejecutiva y se definió la naturaleza de las entidades descentralizadas, con el propósito de que los organismos centrales señalen la política gubernamental y dichas entidades la desarrollen en los distintos campos de su actividad.

En materia de administración de personal y de carrera Administrativa se derogó el Decreto 1732 de 1960 y se dictó un nuevo régimen contenido en los decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968.

En el actual estatuto se mantienen los conceptos que han sido permanentes en el sistema pero con modificaciones a la modalidad de su aplicación. Se ordenó una incorporación masiva de aquellos funcionarios que estaban al servicio de la Administración el 17 de diciembre de 1968 con el único requisito de la antigüedad y de la calificación de servicios.

Si bien es cierto que éste es un aspecto político favorable (entiéndase esto para efectos de política de carrera Administrativa y no con la connotación partidista) y que representa un volumen considerable de funcionarios con la incorporación de muchos empleados capaces, también lo es

que contradice el sistema técnico que estableció como criterios de vinculación a la Carrera Administrativa la selección mediante concurso o bien a través del adiestramiento, éstos aspectos que dan una mayor garantía para el eficiente desempeño de la función pública.

Ha dado origen a mucha polémica y descontento entre los funcionarios públicos el establecer que el derecho al ascenso se concede únicamente mediante la participación en el concurso. Los funcionarios han considerado que lesiona fuertemente su derecho el que sea éste el único criterio que se tenga y es un poco desestimulante al desempeño eficaz de sus funciones y al mérito que ellos pueden demostrar a través del ejercicio de sus cargos.

Cabe anotar como una característica de esta nueva reforma, un gran sentido descentralizador en contraposición con el anterior que era fuertemente centralizado.



El estatuto actual es un estatuto de principios de orden general que condiciona su aplicación a la expedición de reglamentos. En mi concepto es quizá ésta la falta más protuberante, muestra de ello es la disposición contenida en el Artículo 63 que dispone que sin perjuicio de los derechos que corresponden a los empleados que están inscritos en el escalafón de la Carrera Administrativa las autoridades que tengan la facultad de proveer empleos continuarán ejerciéndola sin sujeción a las modalidades que dispone el estatuto hasta cuando el Gobierno expida los reglamentos para su aplicación.

Han pasado entonces tres Reformas Administrativas y una Reforma Constitucional, esta última dejó vigente la garantía constitucional de la carrera administrativa.

CONCLUSIONES

Aunque de lo expuesto no aparezcan resultados muy positivos respecto a la Carrera Administrativa, no se pueden afirmar que éstos sean completamente negativos. Aún cuando no sea suficiente, se ha incorporado hasta hoy un buen volumen de personas a la Carrera Administrativa. Si bien es cierto que este número, en comparación con el total de funcionarios que pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo nacional (aproximadamente 150.000) no puede aún demostrar claramente la eficiencia del sistema, sí se puede afirmar como aspecto positivo que el personal incorporado al servicio mediante la aplicación rigurosa de los criterios de selección, constituye un grupo directivo capaz dentro de la Administración Pública Colombiana y se ha creado una conciencia clara de la necesidad del sistema. Respecto del Servicio Civil, la técnica en los aspectos que se refieren a la clasificación de cargos, sistema de remuneración, ordenamiento de los asuntos públicos ha constituido un positivo avance.

El país esta consciente de la necesidad imperante de contar con una administración técnicamente organizada, máxime que Colombia está en un proceso de transformación, cuyo Gobierno asume nuevas tareas de por sí complejas que requieren de personal altamente calificado.

Han afectado el desarrollo de la carrera Administrativa dos factores determinantes: la intervención política en la designación de los cuadros Administrativos y la inconstancia gubernamental a la que me he referido anteriormente.

La intromisión política ha impedido el desarrollo eficaz de la Carrera Administrativa. Está aún muy arraigada en las autoridades políticas el viejo criterio de que gobernar es nombrar.

El sistema del concurso y del mérito implica para el político desprenderse de uno de sus más eficaces instrumentos para las batallas electorales.

La inconstancia administrativa ha sido el aspecto más negativo de la Carrera Administrativa. La falta de apoyo directa del ejecutivo es determinante.

PROYECCIONES FUTURAS

Se presenta para la actual administración un verdadero reto por cuanto es el último período del sistema del Frente Nacional, entre cuyos programas básicos están el Servicio Civil y la Carrera Administrativa.

A través de la experiencia vivida por el Servicio Civil se llega a la conclusión de que para lograr el éxito deseado es preciso, necesario e indispensable el apoyo directo del ejecutivo para este programa y una gestión administrativa muy activa por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

También lo es igualmente la expedición de los reglamentos que señalen claramente los deberes y los derechos de los funcionarios públicos y que se estructuren y reglamenten los cuadros Administrativos y las Carreras Civiles para que quien ingrese a la

administración o los funcionarios que a ella estén vinculados puedan saber cuáles son las perspectivas que el Gobierno y la ley les ofrece para garantizar el trabajo administrativo y que también sepan claramente qué es lo que la administración espera de ellos.

La reglamentación de los cuadros administrativos permitiría la estructura de los cuerpos profesionales que constituye por sí mismo un mecanismo de defensa para la implantación del sistema.

Los reglamentos deberán hacer prevalecer los méritos personales para vincular y promover al empleado con salarios halagueños que estimulen su mejoramiento, que se brinde protección al trabajo oficial, se exija el rendimiento y se den garantías al progreso humano mediante ascensos basados en los conocimientos y méritos de los funcionarios públicos.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL
TEATRO COLON - BOGOTÁ. D. E. 19 DE NOVIEMBRE DE 1971

PRIMER FESTIVAL DE CORDS DE FUNCIONARIOS OFICIALES

1972

NADA TAN IMPORTANTE PARA EL HOMBRE COMO SU SALUD

Teniendo en cuenta la magnitud del problema nutritivo y alimenticio "CARTA ADMINISTRATIVA" ha querido orientar en esta oportunidad a los empleados públicos sobre algunos aspectos de la educación alimenticia.

En la actualidad existen deficiencias proteínicas que deben ser corregidas. La dieta en más del cincuenta por ciento de los empleados está mal balanceada. Ella se basa principalmente en harinas y cereales con la resultante de que se adquiere el número de calorías pero no las proporciones adecuadas de aminoácidos.

Con la colaboración muy especial de la Dirección de Nutrición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar hemos preparado esta CARTA que tiene el propósito de motivar a quienes están vinculados al sector público para que le otorguen prelación a sus condiciones de salud y bienestar.

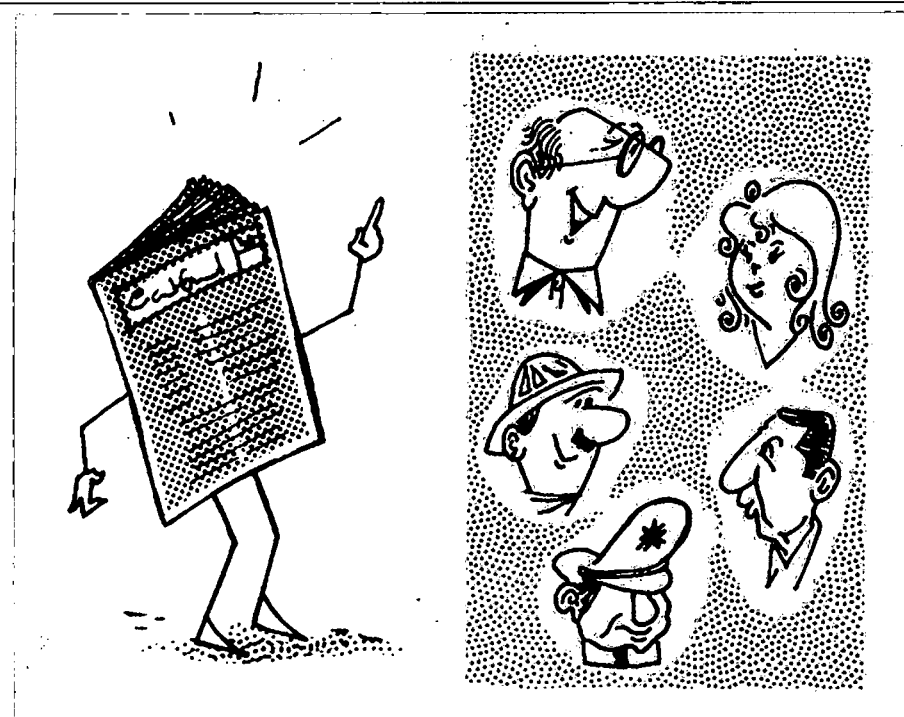
El estado de nutrición de una persona se refleja en su apariencia física, en su capacidad para trabajar, en su rendimiento en el estudio y en su actitud frente a las diversas situaciones de la vida.

Una persona que desde su más temprana edad ha recibido alimentación suficiente, variada y nutritiva, tendrá un crecimiento normal y un desarrollo físico e intelectual superior al de aquellas personas que han recibido una alimentación deficiente.

La capacidad de trabajo de una persona bien nutrida es siempre mayor que la de una mal alimentada; de ahí la importancia de que las empresas proporcionen a sus empleados una alimentación que le de al organismo las sustancias necesarias para mantener la buena salud y dar buen rendimiento en su trabajo.

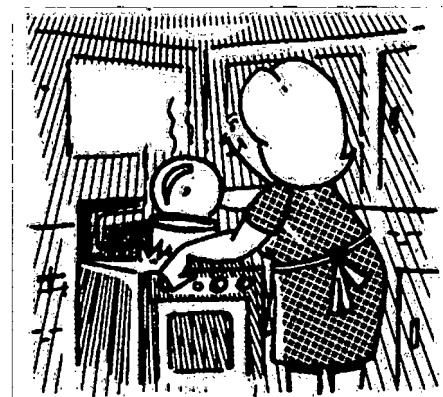
Las personas mal alimentadas se cansan rápidamente, son perezosas, anémicas, malgeniadas y muestran poco interés por el trabajo.



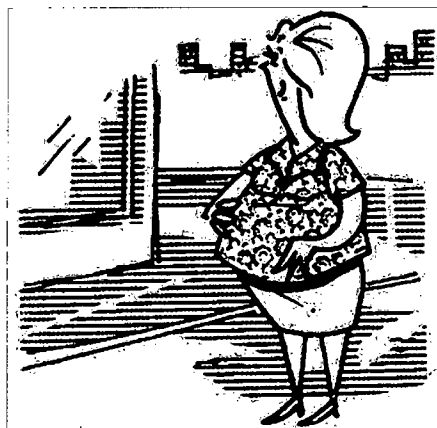


Para tener buena salud y dar rendimiento en el trabajo y en el estudio, el organismo necesita de una alimentación agradable, suficiente, variada y nutritiva.

Una comida es agradable cuando se prepara de acuerdo con los gustos y costumbres de las personas y se presentan con el fin de que estimule el apetito.



La cantidad de alimentos que necesita cada persona diariamente debe estar de acuerdo con la edad, el trabajo que realizó y los estados de embarazo o lactancia en la mujer.

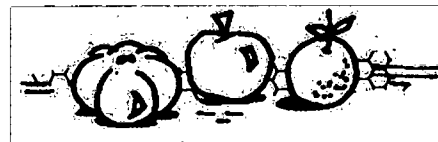


Los niños y los jóvenes que aún están creciendo, lo mismo que las embarazadas y las madres que están amamantando a sus hijos, necesitan tomar más leche y comer más

carne y huevos que el resto de las persona. Cuando no se dispone de la cantidad suficiente de estos alimentos, se puede reemplazar por mezclas vegetales como Colombiarina, Incaparina y Duryea.

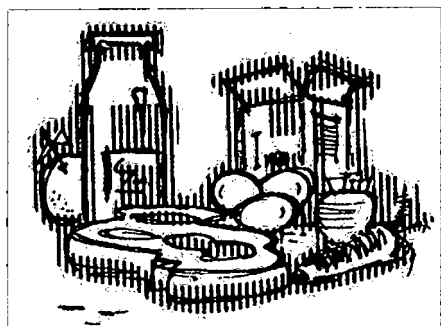


Los empleados que realizan trabajos pesados como los de la fábrica y las construcciones, así como los que practican deporte u otras actividades que requieren fuerza, necesitan comer mayor cantidad de alimentos que den calor y energía tales como las harinas, los dulces, las grasas y otros como el arroz, el maíz, la papa, la yuca y el plátano. Igualmente necesitan tomar más líquidos para reparar las pérdidas de agua ocasionadas especialmente por el sudor. El agua pura y los jugos y sorbetes de frutas son las mejores bebidas y se deben preferir a otra.



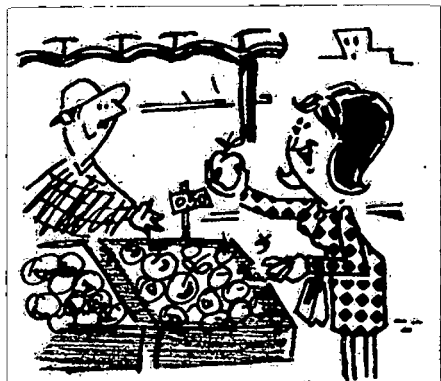
Para que la alimentación sea nutritiva y de al cuerpo las sustancia que necesita diariamente para conservar la salud, para crecer y desarrollarse y para reparar las partes del cuerpo que normalmente se gasta, es necesario que las comidas sean variadas, y que incluyan los siguientes alimentos: leche, carne, huevos, mezclas vegetales como incaparina, colombiarina, o duryea; cualquier clase de frutas y hortaliza además de algunos de los siguientes alimentos: papa, yuca, plátano, dulces, grasas, harinas, arroz, maíz, pan o arepa.



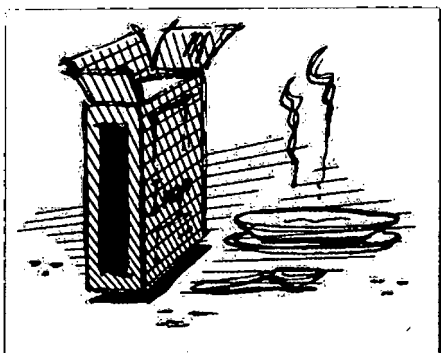


Las falsas creencias sobre muchos de los alimentos, así como los hábitos alimentarios inadecuados y la forma incorrecta de preparar algunos alimentos, determinan en ocasiones grandes pérdidas de los nutrientes que contienen los alimentos.

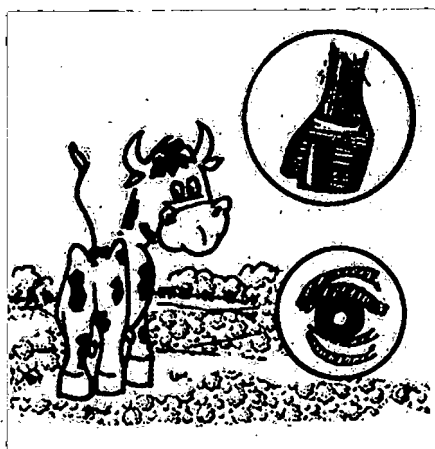
Para lograr un mejor aprovechamiento del dinero y de los alimentos disponibles para las comidas diarias es conveniente tener en cuenta las siguientes sugerencias:



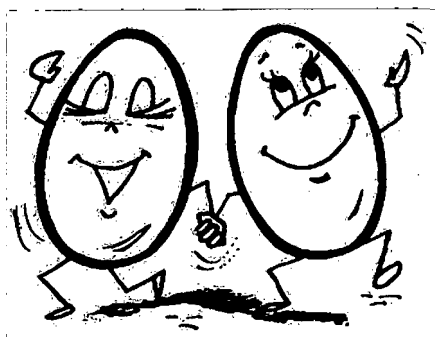
- Comprar frutas que estén en cosecha, porque son siempre más baratas.
- Reemplazar la carne y los huevos por vísceras como corazón, riñón, hígado, bofe, pajarilla, en los lugares en donde estas son mas baratas que la carne.



- Comprar colombiarina o incaparina o duryea para reemplazar la leche, la carne y los huevos, cuando no se dispone de estos alimentos en cantidad suficiente para toda la familia.
- Recordar que la sustancia de hueso, ojo y pata sólo da sabor a las comidas pero no alimenta igual que la carne.



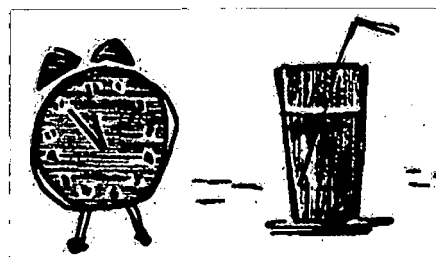
- Cuando se asa o se fritas carne, es conveniente agregarle la sal después que se baja del fogón.
- Recordar que el color de la cáscara del huevo no determina su valor nutritivo; alimentan igual los huevos de cáscara blanca que los de cáscara amarilla.



- Cocinar las hortalizas o verduras solo el tiempo necesario para que ablanden, echarlas a la olla cuando el agua esté hirviendo y mantenerla tapada.
- Recordar que las hortalizas más nutritivas son las zanahorias, la ahuyama o zapallo, el pimiento morrón rojo o pimentón, las acelgas, las espinacas, los tallos o coles y los berros.



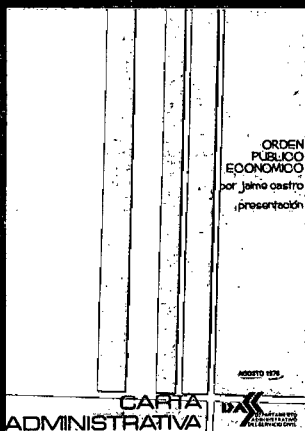
- Comer las frutas al natural, para aprovechar mejor las sustancias nutritivas que éstas contienen.
- Preparar los jugos los sorbetes y las ensaladas de frutas pocos minutos antes de servirlos y mantenerlos tapados hasta el momento de comerlos.



- Utilizar el agua de cocción de las hortalizas o verduras para hacer sopas, caldos o salsas.
- Preferir el maíz opaco y el amarillo, al maíz blanco y la papa criolla a la común.
- Recordar que las frutas mas nutritivas son: la guayaba, la papaya, el zapote, el mango, el mamey, el maracuyá, la curaba, la naranja, la piña, la mandarina, el lulo y el tomate de árbol.



1976



I. PERIODOS DE CRISIS Y ESTADO DE EMERGENCIA

Unas veces son características moderadas y consecuencias previsibles, otras en forma inesperada y casi repentina y en la mayor parte de los casos, la conjunción de factores ajenos al control ordinario de los sistemas jurídicos, las sociedades viven periodos que comportan peligro para el Estado, para el régimen político o para el tranquilo ocurrir de la actividad ciudadana. Cuando estas crisis se presentan, según la gravedad y alcance de sus características, se afirma que la respectiva comunidad ha entrado en estado de emergencia. Con este nombre o con los de estado de sitio, de excepción, de necesidad de peligro público o de extrema urgencia suelen denominarse tales situaciones.

CAUSAS TRADICIONALES

Pueden reconocerse varios tipos de crisis. Unas originadas en hechos externos o internos peligrosos para el Estado o amenazantes de su independencia e integridad territorial, como ocurre en los casos de guerra entre naciones, o de lucha con grupos de acentuados particularismos nacionales o con pueblos en proceso de descolonización. Otras, mucho mas frecuentes, que vienen de la insurrección o del pronunciamiento que buscan sustituir o cambiar las estructuras del régimen político imperante o las personas que ejercen el poder.

UNA NUEVA CAUSA

En el siglo XX, por razones de distinto orden entre ellas las consecuencias de las dos grandes conflagraciones mundiales, hizo su aparición, con impresionantes caracteres, un nuevo tipo de crisis, la económica y social, originada en causas distintas de las limitaciones que normalmente dificultan el desarrollo y retardan el progreso la mencionada crisis tiene amplitud y virtualidad suficientes para amenazar la integridad y aún la existencia del Estado, la estabilidad del sistema político o la ordenada marcha de la vida social. Su presencia se advierte cuando hay agrietamiento profundo de la estructura económica y social, cuando sus soportes han cedido y las fisuras no pueden subsanarse con los procedimientos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Responder a estas situaciones de peligro es inevitable y en cierta forma obligatorio. Ningún sistema puede eludir el compromiso de hacerlo. Sin embargo, esta contingencia crea problemas para cuya solución no basta la simple lógica jurídica, pues intervienen, además, consideraciones de naturaleza política.

En los países que organizan su gobierno entregando poderes omnímodos a una sola autoridad, personal o colegiada, se sabe perfectamente a quien esta atribuida la responsabilidad de prevenir la emergencia o de combatir la extensión de sus efectos. Pero en lo demás, donde hay separación de poderes y se establecen frenos y contrapesos recíprocos, la crisis plantea la necesidad de su acción convergente, sin perjuicio de la rapidez y el vigor en la respuesta. Por

esta razón, las constituciones de los Estados de Derecho respetuosos de las libertades públicas e interesados en el funcionamiento regular de las instituciones, confían a las autoridades los poderes excepcionales necesarios para el control de las situaciones anormales. El convencimiento de que en ciertas épocas el sistema ordinario previsto por el constituyente o por el legislador, no facilita el tratamiento de la perturbación, conduce a la consagración de mecanismos de carácter extraordinario, apropiados a la magnitud de ésta.

La anterior es una formulación puramente teórica, hecha en el campo del deber ser de las instituciones jurídico-políticas de un país, que obviamente no se refleja siempre en los textos. En la práctica, bien puede ocurrir que los gobernantes carezcan de facultades para superar los momentos críticos o las posean de manera limitada. Pero como los problemas deben afrontarse, los mandatarios de turno, según su apego al marco institucional recurre a las vías de hecho o mediante concepciones audaces, respaldadas por los tribunales y la doctrina, encuentran en las normas vigentes, expedidas para situaciones distintas y aparentemente ajenas a las nuevas realidades, poderes suficientes para actuar. El Estado, el régimen político y la comunidad no pueden sucumbir, ni siquiera zozobrar, por ausencia de facultades expresas utilizables en estados de necesidad apremiante.

En esta forma la crisis pone a prueba los dispositivos vigentes y estimula su modernización pues va logrando que se introduzcan, según las causas que la originen, modalidades diferentes de operación. La variedad causal va exigiendo la variedad institucional.

PODERES EXTRAORDINARIOS

De manera que para dichos periodos, causados por razones de índole política u originados en sacudimientos y traumatismos económicos o sociales, los ordenamientos jurídicos deben contar, a riesgo de perecer en la indefensión, con mecanismos distintos y superiores a los ordinarios, por eso mismo llamados extraordinarios, que prevean sustanciales redistribuciones de competencias entre las ramas del poder público disponiendo, si a ello hubiere lugar, su concentración en manos de quien este en mejores condiciones para comandar la acción enérgica, oportuna y eficaz que exijan las circunstancias.

En algunos sistemas, ante la ocurrencia de hechos que según definiciones mas o menos amplias o restrictivas constituyen crisis, el Ejecutivo, por su propia voluntad y decisión, sujeta en algunos casos a controles, asume automáticamente el ejercicio de poderes excepcionales, paralelos a su obligación de asegurar la normalidad en todos los campos. En otros para que ocurra lo mismo, se exige habilitación legislativa es decir, otorgamiento de facultades especiales al Gobierno por parte de los Congresos o Parlamentos respectivos. De todas maneras, la emergencia está prevista y su manejo se somete a mecanismos previamente definidos.

Pero puede suceder que estos instrumentos no existan es decir, que haya inadecuación entre las instituciones y las circunstancias. Alguien debe, entonces, buscar solución al problema y puesto que la responsabilidad del orden público en todos los regímenes la tiene el gobierno éste intenta el tratamiento que considera oportuno. ¿De qué manera? Recurriendo a los expedientes constitucionales que juzga más eficaces, sin consideración mayor al hecho de que para asegurar los resultados, a juicio de algunos, se desvirtúan o desbordan la naturaleza y el contenido de los textos utilizados. Si no los encuentra o si no hay probabilidad de hallarle piso jurídico a las soluciones, el gobernante ejerce facto los poderes y facultades que necesita, o sea que acude sin reservas a las vías de hecho, carentes de respaldo jurídico. Todo depende del respeto que se tenga por las normas de derecho y de la conciencia colectiva reinante sobre la necesidad de su vigencia. Son éstos, fenómenos de carácter político que contribuyen a definir la naturaleza del régimen.

Se confunde a veces el ejercicio de facultades extraordinarias o de atribuciones especiales con el de poderes dictatoriales. Nada más equivocado. Aquellas no abrogan ni suspenden la Constitución y éstos, si, parcial o totalmente; las primeras se basan en la

organización jurídica vigente sin sustituirla, los segundos, las sustituyen sin basarse en ella. La primera es una situación de jure; la segunda, de facto.

TITULARES DE LOS PODERES DE EMERGENCIA

El ejecutivo es el llamado preferentemente a usar mediante investidura constitucional, los poderes extraordinarios que se conceden para época de anormalidad. Esta vocación le surge, entre otras, por las siguientes razones:

- Tiene la responsabilidad de la conservación del orden público;
- Posee elementos de juicio que le permiten apreciar, autónoma y objetivamente, la gravedad de la situación y los alcances de la amenaza;
- Su capacidad operativa controla los medios y dispone de los instrumentos adecuados para combatir aceleradamente las causas y efectos de la crisis;
- Puede asegurar la intervención rápida y eficaz del Estado, en momentos en que el inmovilismo de los poderes públicos podría ser fatal, y
- Conserva la moral colectiva que podría venir al menos (pánico, desaliento, escepticismo) si la perturbación no se afronta con oportunas medidas.

En el estado moderno es esta hipótesis, la cual del ejercicio de poderes extraordinarios por el ejecutivo, la que se impone como único medio para solucionar los múltiples problemas que acarrear los cambios bruscos y las situaciones difíciles surgidos por la velocidad de los sucesivos fenómenos políticos, económicos y sociales que estremecen periódicamente las bases sobre las cuales se halla cementada la vida de la comunidad.

II. LOS PERIODOS DE CRISIS Y LAS INSTITUCIONES JURIDICAS EN COLOMBIA

Quien realice el escrutinio de nuestro proceso jurídico-político, hallará como constante histórica el respeto y el culto rendidos a la legalidad. Bastantes crisis se han presentados unas de carácter político y otras de naturaleza social y económica. Frente a ellas el estado no ha permanecido como espectador impasible. Para impedir su aparición, para conjugarlas cuando han sobrevenido y para impedir la extensión de sus efectos se han dictado medidas y tomado decisiones de distinto orden siempre con fundamento en las previsiones constitucionales existentes en el momento de su ocurrencia. Procuración invariable ha sido la de actuar siempre mediante instrumentos que externa y materialmente aparezcan conformes al ordenamiento vigente. Dicha senda ha sido transitada por regímenes de uno y otro partido cuidadosos ambos de conservar el mayor respeto por las instituciones. El Estado colombiano ha utilizado distintos instrumentos para luchar contra los agudos problemas que, en diversas épocas, han creado las situaciones de emergencia ocurridas en el campo económico-social.

ORDEN ECONOMICO Y SOCIAL

La noción sobre la cual se apuntala el sistema del artículo 122, no nació de la nada. Su consagración institucional respondió a un hecho determinado, como ocurre en todos los casos; ni fue la coronación de un anhelo de secta, partido o grupo; ni siquiera es una doctrina arbitraria y maravillosas intuiciones de nuestros estadistas. Fue mucho más que eso: el resultado de una elaboración lenta y fecunda cuya sedimentación tardó muchos años y que, en las recientes experiencias se afianza gracias al estímulo de los incuestionables apremios y exigencias de tipo económico y social que en la vida moderna constituyen el punto central de la atención pública y de acción gubernamental. Este itinerario depurador del concepto ha sido en algunas ocasiones vigorizado por el aporte valioso de ilustres juristas y hombre públicos y en otras por importantes fallos de la Corte Suprema y del Concejo de Estado. Además, tal evolución ha seguido paralela al modo como los distintos gobiernos han tratado, con mas o menos éxito y siempre en relación a lo que estimaban acorde con el derecho público escrito, las situaciones de perturbación.

En su informe al congreso sobre el estado de emergencia decretado en 1930, el Presidente López Michelsen presentó con originalidad y perspicacia los pasos seguidos para intervenir en el orden económico y social, cuando su alteración dependía de causas de carácter material, o incidía o podía incidir en la de éste: "(...) La propia doctrina política, hasta entonces de laissez faire, del estado gendarme, no permitía contemplar la intervención en épocas normales ni cuando se presentaran crisis económicas que las gentes, por el carácter de calamidades públicas, consideraban como fenómenos de fuerza mayor. El elemento de crisis de 1930...



del Estado en defensa no ya únicamente del fisco si no de la totalidad de la economía nacional (...) Y tres lustros después, frente a una nueva emergencia política y social, causada por las últimas repercusiones de la guerra europea, el gobierno liberal de 1944, recurrió a un nuevo procedimiento para tomar medidas económicas encaminadas a conjurar el malestar social, que había degenerado en perturbación del orden público con el golpe militar del 10 de julio (...).

TRES FORMAS DE ACCIÓN ESTATAL

Agudamente en el informe que se acaba de citar el Presidente López Michelsen señala tres etapas que muestran una verdadera evolución jurídica, propia del derecho colombiano, y que la investigación adelantada para esta compilación comprueba plenamente. Afirmando el presidente que el ministro Esteban Jaramillo en 1930 "(...) Realizando piruetas increíbles consigue crear la institución de la emergencia económica, al amparo del artículo 76 de la Constitución Nacional, que permite revestir protempore de precisas facultades al Presidente de la República (...)" y agregó que por medio de ese sistema se pudo sortear con fortuna la crisis.

La segunda etapa se inició en 1944 y en ella, lo dice el mismo documento, "(...) correspondió a un jurista de la talla del doctor Darío Echandía encuadrar la emergencia económica dentro del artículo 121, con la innovación del concepto del "orden público económico", para llenar el vacío que existía en la constitución para casos semejantes, pues el proceso legislativo destinado a obtener las facultades extraordinarias del artículo 76 obliga de antemano a anunciar, así sea en términos generales, las medidas que el Gobierno se propone dictar, engendrando las desfavorables consecuencias de su expedición sin las ventajas de su ejecución (...)"

La tercera etapa corresponde a la institucionalización del estado de emergencia, prevista en el artículo 122 de la actual codificación como figura independiente y autónoma, distinta de las denominadas facultades extraordinarias y del estado de sitio:

De manera que varios de los documentos incluidos en esta obra sirven, en primer lugar, para mostrar cómo los gobiernos han entendido que algunas perturbaciones, cada día más numerosas, del orden público en su sentido material surgen de conmociones o desajustes de carácter económico-social y generan o se acompañan de situaciones de idéntica naturaleza. Y muestran también, en forma clara, cómo el Estado que no puede permanecer indiferente en los períodos de crisis originados en causas económicas o sociales o ante situaciones que a su juicio pueden quebrantar en el orden social - económico, ha utilizado sucesivamente la institución de las facultades extraordinarias, los poderes previstos para épocas de estado de sitio y últimamente las atribuciones propias del de emergencia.

PRIMERA ETAPA: FACULTADES EXTRAORDINARIAS

En un principio se acude al expediente del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución, que consiste en dotar al Presidente de la República de "precisas facultades extraordinarias" por medio de una ley expedida por el Congreso. Con sujeción a ellas, en diferentes épocas, el Gobierno ha resuelto las dificultades inherentes a los períodos de crisis.

Este sistema se utilizó con motivo de conflictos internos, para hacer frente a sus múltiples consecuencias. Un primer ejemplo se halla en el proyecto de facultades extraordinarias que para solucionar "los grandes males que aquejan a la República" presentó el Gobierno en 1904 a consideración del Congreso, citando como antecedentes la ley 11 de 1877.

El Mensaje enviado a las Cámaras por el Presidente Rafael Reyes y la Circular remitida por el mismo a sus Gobernadores, señalan bien el alcance del proyecto y el propósito del Gobierno de apelar al mecanismo de las facultades extraordinarias, que en su formulación genérica se conserva idéntico desde 1886, para sortear las dificultades económicas y fiscales derivadas del enfrentamiento interno que el país acababa de vivir.

También se utilizó el mismo expediente para remediar situaciones de crisis originadas en hechos externos, precisamente las guerras mundiales de 1914 y 1939, así como la depresión económica de 1930. Los años citados se identifican plenamente períodos definidos de aplicación de las facultades extraordinarias en épocas de emergencia económica.

Los antecedentes legislativos en este caso se remontan a 1914 cuando el Congreso revistió de poderes especiales al Ejecutivo para atender eficazmente los iniciales y preocupantes efectos económicos de la primera guerra mundial. Como ejemplos pueden citarse las leyes 25 y 126 de 1914, de la misma naturaleza, tuvo sin embargo una característica peculiar por cuanto quien resultaba en posesión de facultades mientras durara la guerra europea era el Congreso, a quien se autorizó para introducir con mayor libertad modificaciones al proyecto de presupuesto.

Con el fin de conjurar los efectos de la depresión de 1930, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Gobierno mediante las leyes 99 y 119 de 1931, cuyos textos y utilización dieron lugar a interesantes debates tal como se aprecia en la Memoria del Ministro de Hacienda de la época, doctor Esteban Jaramillo, y en Corte Suprema de Justicia, los declaró constitucional al considerar que eran casos en los cuales, dado lo excepcional de las circunstancias y la inminencia y gravedad de los perjuicios por conjurar, no podía exigirse al Congreso una pormenorizada relación de las medidas que debía poner en práctica del Ejecutivo.

La lectura de las leyes citadas; las Memorias de los Ministros de Hacienda que hicieron uso de las facultades concedidas en las que hablan de "angustiosa crisis" originada en la depresión económica y social (Francisco de Paula Pérez), de "erupción repentina de fuerzas de descomposición", de la necesidad de hacer "frente en cada instante a múltiples elementos adversos, conjurados contra el bienestar y progreso de Colombia" (Esteban Jaramillo) y de la lucha "contra las

consecuencias económicas y fiscales de la guerra" (Carlos Lleras Restrepo); y las sentencias de la Corte que validaron el expediente utilizado, demuestran como el Estado Colombiano, ante situaciones de crisis, de verdadera emergencia en el campo económico y social, originadas en causas internas o externas, acudió al mecanismo de las facultades extraordinarias previsto en la constitución, como forma de colaboración armónica de las Ramas del Poder Público.

Como se anota en varios de dichos documentos, este procedimiento no solo se acomodaba a la naturaleza y gravedad de las situaciones por cuanto permitía su manejo adecuado sino que se ajustaba al ordenamiento constitucional. Además, presentaba otras ventajas de carácter institucionales como eran las de que los poderes del Ejecutivo no se extendían sino a las materias que la misma ley enumeraba, sin disminuir por ello su efectividad ya que "la competencia que de la ley de facultades hace para el Ejecutivo, si bien limitada en su extensión y en el tiempo de su ejercicio, habilita al Gobierno para dictar decretos-leyes que tienen un carácter idéntico al de las leyes ordinarias, y mediante los cuales puede derogar o reformar legislación preexistente".

SEGUNDA ETAPA: UTILIZACIÓN DEL ARTÍCULO 121

Pero el mecanismo de las facultades extraordinarias se muestra insuficiente para el tratamiento de citaciones que aunque siguen siendo de carácter económico y social, revisten mayor gravedad. Las razones para que ello ocurra así son múltiples. La extensión e intensidad con que se presentan las crisis son desafiantes y la rapidez con que se propagan sus efectos son cada día mayores. Lo anterior exige actuar con eficacia y celeridad. Las especiales reservas y el prudente sigilo que algunas medidas requieren desaparecerían en el debate congresional. La perturbación podría agravarse si las Cámaras, porque o consideran que "la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen", deciden no otorgar las autorizaciones. Estas mismas pueden resultar insuficientes o inocuas por los requisitos de temporalidad y precisión de que, aún en términos generales, deben estar revestidas.

A lo anterior, debe agregarse que cada vez con más claridad los trastornos del orden público material (alteraciones externas de la paz y tranquilidad ciudadanas) empezaron a depender de factores distintos de los tradicionales. Además, en no pocos casos ocurrió o se temió que la conmoción interior o la guerra exterior degeneraran en otros graves desajustes. Se estableció así una especie de correlación entre orden público militar o policivo y situaciones de naturaleza socio-económica.

A partir de este momento, los gobiernos se sienten autorizados para echar mano del artículo 121 de la Constitución, usando las facultades propias del estado de sitio, transitorias y especiales como son, para legislar en materias económicas y sociales invadiendo zonas que no aparecen vinculadas al propósito de atender una guerra exterior, dominar un alzamiento, eliminar desordenes, reducir alborotos o, genéricamente, poner fin a una conmoción interior.

No hubiera sido posible esta extensión del artículo 121 sin la previa incorporación al mundo jurídico-político de la nación del *orden*

público económico, como en verdad ocurrió con la presentación que de dicha tesis hizo entre nosotros el Maestro Darío Echandía.

En la legislación positiva el nuevo concepto fue imponiéndose, primero como incipiente y mera motivación de los decretos que empezaron a utilizar las expresiones "orden público económico" y "objetivos de carácter económico y social", y luego con fuerza vinculante, en la doctrina y en la jurisprudencia, la exégesis y explicación del concepto resultaron cada vez mas contundentes.

Para confirmar los hechos anotados, numerosos decretos y documentos se refieren a la utilización de los poderes del estado de sitio para el tratamiento de situaciones de orden económico y social, ajenas en principio a la noción de orden de orden público en su sentido político y policial.

Fue así como las atribuciones del artículo 121 se usaron cuando al origen de la turbaciones material de la paz pública hubo un problema de carácter socio-laboral, como en los casos de la huelga de los trabajadores del Ferrocarril de Antioquia (decreto legislativo 1186 de 1934) y del paro de los transportadores de Caldas (decreto legislativo 1977 y 1943).

Pero aun sin haber invocado en el decreto de declaratoria de estado de sitio razones de tipo económico o social, las facultades excepcionales que dicha declaración concede fueron utilizadas ampliamente para el tratamiento de situaciones que, por la forma como se describían en los considerando de las medidas adoptadas y por la naturaleza de estas, bien pueden calificarse como de emergencia social o económica. Expresamente en algunas de dichas medidas se señalo la paz social como requisitos indispensable

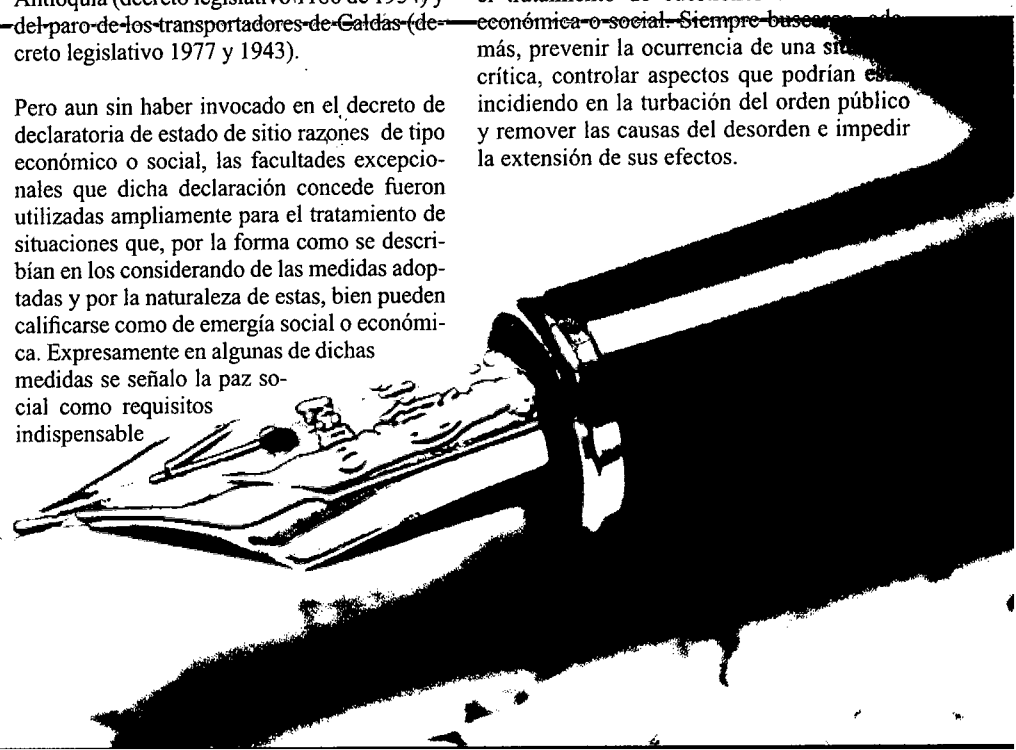
para el levantamiento del estado de sitio y se establecieron relaciones de causalidad entre condiciones económicas y sociales, de una parte, y orden público, de la otra. La lectura de los decretos legislativos aquí incluidos, así como la de otros documentos explicativos, muestra también que esa utilización se hizo en periodos históricos definidos, fáciles de precisar en el tiempo:

En 1944, para hacer frente a las repercusiones de la segunda guerra mundial.

En 1948, para manejar la difícil situación económica y social originada en los sucesos del 9 de abril.

En 1965 y 1966 para afrontar los alarmantes problemas del estado de inseguridad social y los graves desequilibrios producidos por el vertiginoso incremento demográfico y el lento crecimiento de la producción, las exportaciones y los servicios públicos.

En los periodos señalados los decretos expedidos, aunque se refieren a diversas materias, tienen como denominador común el tratamiento de cuestiones de naturaleza económica o social. Siempre buscaban, además, prevenir la ocurrencia de una situación crítica, controlar aspectos que podrían estar incidiendo en la turbación del orden público y remover las causas del desorden e impedir la extensión de sus efectos.





En 1944 el artículo 121 se utilizó, por ejemplo, para regular los conflictos colectivos de trabajo, dictar las normas que más tarde constituyeron la primera ley sustantiva en materia laboral (la 6ª de 1945), prevenir la escasez de trigo, evitar la especulación e incrementar la producción agrícola mediante el sistema de arrendatarios y aparceros, tal como puede apreciarse en los decretos legislativos 1778, 1844, 1856, 2350 y 2365 de dicho año.

Fundándose también en la tesis del orden público económico, el estado de sitio declarado con ocasión de los sucesos del 9 de abril de 1948 sirvió para expedir decretos cuya finalidad era aliviar la situación de los damnificados, mejorar el régimen prestacional de los trabajadores, asegurar el control de cambios y fomentar las exportaciones, gravar las "grandes rentas", simplificar el trámite de los juicios laborales, prorrogar las convenciones colectivas vigentes y fortalecer la seguridad pública. Para solo citar, de manera resumida, algunas de algunas de las medidas adop-

En 1965, y 1966, como es fácil apreciar en la lectura de los respectivos decretos, se usó la época en que se declaró el estado de sitio, y se podría decir que, en esas limitaciones, los poderes públicos actuaron en situaciones de emergencia económica y social. Lo que se acaba de decir es válido por lo menos en cuanto a los decretos y a la extensión y vigencia de las normas dictadas. Con dicho estado de sitio incluye también el uso del recurso de amparo anotado. Después de 1966, solo en casos verdaderamente excepcionales, se usaron las facultades del estado de sitio para intervenir en aspectos económicos o sociales, como sucede de los pocos decretos legislativos encontrados en la época posterior al citado año. Además, la vigencia del artículo 122 empieza en diciembre de 1968.

LEGISLACIÓN TRIBUTARIA

No se incluye, para los periodos señalados, decretos que se limitan a crear nuevos impuestos o a regular los existentes cuando los mismos señalan cómo sus disposiciones buscan satisfacer los gastos ocasionados por la situación de anomalía del orden público, tal es el caso, entre otros, de los decretos 361 de 1933 y 2429 de 1937 que, con motivo del conflicto colombo-peruano, crearon una contribución

extraordinaria denominada "cuota militar", y el 2432 de 1934 que reestructuró el régimen del impuesto sobre las ventas. En cambio, si se incluyen los que no muestran una relación directa entre ellos y lo puramente material de la perturbación. Por eso aparecen, entre otros los decretos 1952, 1961, 2216 y 3123 de 1948 y 1866 y 2323 de 1965.

OTROS DOCUMENTOS

Pero no sólo en las medidas legislativas adoptadas hay un sólido respaldo las apreciaciones hechas en cuanto a la utilización del artículo 121 y a los periodos señalados. Otros documentos del gobierno y algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia llevan a las mismas conclusiones.

El presidente Alfonso López Pumarejo, en circular enviada a sus gobernadores Intendentes y Comisarios, explicativa del decreto 2350 de 1944, que reguló las relaciones de patronos y trabajadores y estableció la jurisdicción del trabajo, aseguró que "la paz social es la condición indispensable para el reestablecimiento del orden público" y que "los conflictos entre el capital y el trabajo son por su naturaleza alteraciones sustanciales de la normalidad y el orden público y podría ser tachado de imprevisible o de irresponsable el Gobierno que no se preocupara por evitarlos".

En la sesión del Consejo de Ministros del 21 de abril de 1948, después de que el Presidente Ospina Pérez afirmara que "las nociones de orden público y económico se consideran como elementos esenciales del orden público", el entonces Ministro de Gobierno, doctor Darío Echandía, expuso la teoría del orden público económico en términos de los cuales, infortunadamente, el acta de la correspondiente sesión no guarda fiel memoria, pero cuya conclusión es la de que "el Gobierno del Estado de emergencia tiene la facultad de dictar todas las providencias de carácter social y económico que se relacionan esencialmente con el restablecimiento de la normalidad en virtud de las autorizaciones extraordinarias que le confiere el artículo 121 de la constitución". Con base en estas consideraciones el Presidente Ospina informó al país el la noche del 27 de noviembre de 1949, cómo había utilizado el artículo 121 de la constitución y cómo continuaría utilizándolo para restablecer la normalidad económica y social.

En otra sesión del Consejo de Ministros, la del 20 de mayo de 1965, se anotó que la grave situación cambiaria y fiscal y la cuestión social y financiera exigían la declaratoria del estado de sitio. Mas tarde, en su Memoria al Congreso en 1966, el Ministro Pedro Gómez Valderrama reveló que para conjurar

fenómenos económicos y sociales se habían solicitado si éxito facultades extraordinarias al Congreso y que, cerrado ese camino por la negativa de las Cámaras el Gobierno había utilizado el artículo 121 pues no basta con tomar medidas de orden público material si no que era necesario adoptar medidas de emergencia en lo fiscal, en lo económico y en lo social".

Paralelamente a las escaramuzas jurídicas desatadas alrededor de los documentos rememorados, se operaba una decantación del concepto el la Corte Suprema de Justicia, cuya sentencias del 5 de abril de 1940, 3 de febrero y 28 de junio de 1956 y 12 de septiembre de 1958, arrojan mucha luz sobre el tema.

UN TRAMO ATÍPICO EN EL USO DEL 121

Entre 1949 y 1958 se advierte una franja de perfiles muy particulares, en la cual no es necesario esforzarse para concluir que hubo cierto "estiramiento" o uso generalizado y pertinaz del artículo 121 de la Constitución. Aún cuando ese periodo es rico en providencias oficiales que invocan la concepción vigente del orden público económico y social los gobiernos que aplicaron, por lo menos a partir de 1953, eran de facto y como esté trabajo se limita a las épocas de normalidad institucional, dichas medidas carecen de interés. Si se incluyen, en cambio decretos legislativos de otros tiempos, porque el régimen del 121 no hace que los gobiernos actúen de hecho, ya que se trata de un mecanismo jurídico, previsto expresamente en le ordenamiento constitucional.

El razonado concepto del doctor Carlos Lleras Restrepo, fechado el 7 de abril de 1958, sirve de fundamento para no incluir en esta compilación las disposiciones legislativas de tipo económico o social expedidas entre 1949 y 1958. Son apartes de dicho documento:

"(...) La realidad fue la de que durante casi cuatro años, del 13 de junio de 1953 al 10 de mayo de 1957, el país tuvo un gobierno de hecho nacido de un golpe de estado, y que los medios que se escogieron para tratar de legitimarlo, lejos de implicar un regreso al régimen constitucional ordinario, creaban un sistema de gobierno completamente distinto. El simple examen de los hechos demuestra que la totalidad del poder legislativo quedó en manos del Presidente de la República y de sus Ministros y que jamás pudo funcionar normalmente un cuerpo que tuviera la función de legislar. Esta última circunstancia es común al periodo anterior, o sea al transcurrido entre el 9 de noviembre de 1949 y el 13 de junio de 1953, sin que valga para alterarla el corto periodo de sesiones que tuvo el Congreso

mútilo de 1951, acompañado antes y después del ejercicio de la facultad legislativa por el Gobierno.

“Por lo demás esa ha continuado siendo la situación después del 10 de mayo de 1957. La Junta Militar de Gobierno se ha convertido en gobierno regular por virtud del Plebiscito del primero de diciembre; pero ha continuado en ejercicio de la función legislativa, con el asentimiento pasivo del país, sencillamente porque no existe el Congreso (...)”.

Después de esta explicación histórica, el ex presidente solicita que se cambie el criterio con el cual han sido juzgados, desde el punto de vista constitucional, los decretos expedidos en esa etapa:

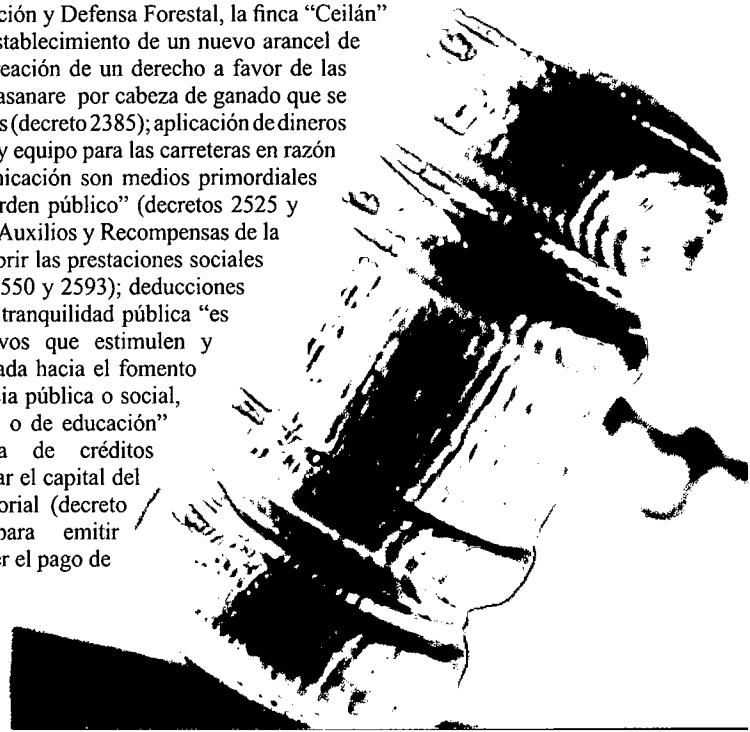
“(…) Contra la clara evidencia de los hechos, se pretende sostener la ficción de que durante nueve años nos hemos mantenido dentro del régimen constitucional y de que las actuaciones legislativas del Gobierno son las propias del llamado “régimen de legalidad marcial” que contempla el artículo 121 del Estatuto. Pero como todo esto es ficticio, como es contrario a la realidad, el Gobierno de la citada disposición un alcance que jamás puede tener: el de que ella le permita remplazar con decretos dictados bajo su invocación el ejercicio de la función legislativa propia del Congreso. Y la Corte Suprema después de demorar por años enteros los juicios sobre inexequibilidad, a comete la imposible tarea de armonizar con ese texto el artículo 121 las situaciones creadas por la evidente e imperiosa necesidad de dictar normas de alcance legal y de carácter permanente para un país donde durante nueve años no ha funcionado el Congreso. La consecuencia es inevitable: o se declara inexecutable un vasto cuerpo de normas que han sido aceptadas al menos pasivamente por la Nación y que regulan hoy los aspectos mas varios e importantes de las actividades públicas y privadas, o se da al artículo 121 una interpretación tan amplia que de hecho pone en evidente peligro el régimen democrático. El vano empeño de conciliar la Constitución con los actos de un gobierno de hecho que, por su misma naturaleza, por su origen, por sus formas de acción no cabe dentro del régimen constitucional, conduce o a crear un verdadero caos en la Administración y en la vida toda del país, o a consagrar interpretaciones que hacen de nuestro Estatuto Fundamental un engendro extraño, puesto que estando destinado a regular el funcionamiento de un régimen democrático caracterizado por la separación de los Poderes Públicos, llevaría en su seno la posibilidad de destruirse a sí mismo al permitir que se anule por tiempo indefinido y para un campo vastísimo la regla de separación de los poderes.

“En mi concepto la Corte Suprema de Justicia, delante de las demandas de inexecutable de los decretos dictados por el gobierno de hecho tendría que reconocer la realidad de las cosas. Sus fallos no pueden fundarse en si el Ejecutivo tenía o no facultades para legislar, a la luz de la Constitución por medio de decretos que son ordinariamente de la competencia del Congreso, puesto que el régimen de hecho estuvo caracterizado por el no funcionamiento de las Cámaras si no tan solo en la oposición intrínseca que pueda haber entre una disposición constitucional y la de un decreto-ley, oposición que en caso de existir haría inexecutable el decreto (...)”.

LEGISLACIÓN EN EL TRAMO ATÍPICO

De manera que el periodo comprendido entre 1949 y 1958 corresponde al de un Ejecutivo que legisla sin Congreso. No es por lo tanto y según el enfoque de esta compilación, apto para continuar en él pesquisas históricas sobre la evolución conceptual y práctica del orden público económico. No significa esto sin embargo, que se hubiese abandonado la senda que la necesidad aconsejó construir y que los gobiernos anteriores transitaron, no siempre con el respaldo de todos los sectores de opinión, desafectos al procedimiento si estaban en la oposición y amigos de él si ejercían el poder, ni que se implantase súbitamente la abstención oficial en presencia de hechos cuyo manejo requería medidas de extremada rapidez y vigor. Ello explica que se haya invocado persistentemente el concepto del orden público económico que se consideró incluido en el artículo 121.

Fue así como el decreto 2663 adoptó el Código Sustantivo del Trabajo que venía redactando una comisión de expertos, suspendió disposiciones relativas a materias en él comprendidas o tratadas, excepción hecha de las reguladoras del salario mínimo, el seguro social obligatorio y el derecho individual del trabajo referido al sector oficial. Sus considerandos advertían que la legislación social completa y acertada contribuye a lograr el desarrollo de la economía nacional “por cuanto el Derecho del Trabajo influye notablemente el mantenimiento en el orden público”. Más exacto fue uno de los considerandos del Decreto 3743 de 1950, modificadorio del 2663, cuando advirtió que el cumplimiento eficaz de los fines de justicia social y el incremento de la economía nacional “contribuyen al restablecimiento de la normalidad”. Una rápida revisión de la legislación expedida permite verificar cómo, citando únicamente algunos ejemplos de 1950, se dictaron disposiciones de igual o parecida motivación referentes todas a lo económico y a lo social: fijaciones y aclaraciones relativas al salario mínimo y creación de una prima de beneficios sustitutiva de la participación de utilidades (decreto 164); organización de Instituto de Fomento Municipal (decreto 289); constitución de un depósito de garantía, en dinero efectivo, en el Banco de la República, para la concesión de licencias de importación y régimen de préstamos para obras de fomento económico (decreto 304); aumento del capital del Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico para la realización de la Central Hidroeléctrica del Anchicayá (decreto 671 y 2141); organización del Tribunal Supremo y de los Tribunales Seccionales del Trabajo (decreto 972); canje de monedas extranjeras o títulos representativos de ellas, provenientes de exportación de ganado vacuno y carne por certificados de cambio (decreto 1092); apertura de créditos presupuestales para pavimentar trayectos de carreteras nacionales (decreto 2165); autorizaciones al Gobernador de Cundinamarca para vender al Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, la finca “Ceilán” de Viotá (decreto 2170); establecimiento de un nuevo arancel de aduanas (decreto 2218); creación de un derecho a favor de las Comisarias de Arauca y Casanare por cabeza de ganado que se encuentre en terrenos baldíos (decreto 2385); aplicación de dineros a la compra de maquinaria y equipo para las carreteras en razón de que “las vías de comunicación son medios primordiales para la conservación del orden público” (decretos 2525 y 2553); aportes a la Caja de Auxilios y Recompensas de la Imprenta Nacional para cubrir las prestaciones sociales de sus afiliados (decretos 2550 y 2593); deducciones para la conservación de la tranquilidad pública “es conveniente crear incentivos que estimulen y encaucen la actividad privada hacia el fomento de instituciones de asistencia pública o social, de beneficencia, científicas o de educación” (decreto 2556); apertura de créditos adicionales para incrementar el capital del Instituto de Crédito Territorial (decreto 2591); autorizaciones para emitir pagarés con el fin de atender el pago de



vigencias anteriores en la caja de Sueldos de Retiro del Ministerio de Guerra (decreto 2841); implantación del Seguro Social obligatorio "para el mejoramiento del orden público económico" (decreto 3227); determinación de áreas de reserva nacional en materia de petróleos (decreto 3419); y aprobación de un contrato para hacer eficaces y comercialmente operables las autorizaciones conferidas a la Empresa Siderúrgica Nacional de Paz del Río S.A. que se habían concedido porque tenían "altas finalidades de orden público económico" (decreto 3666).

CALAMIDAD PÚBLICA

Es evidente que ciertos fenómenos naturales imprevistos, tales como terremotos, avenidas, huracanes, inundaciones, heladas, tempestades, avalanchas y mareas; la inesperada difusión de epidemias y plagas; o la ocurrencia de accidentes que afecten la integridad y salud de muchas personas, como los incendios, explosiones, intoxicaciones masivas, naufragios, caída o colisión de aeronaves, descarrilamientos, destrucción de vías o puentes y otros parecidos acontecimientos, pueden también originar verdaderas crisis y exigir la adopción de medidas de urgencia. A eso se refiere el artículo 122 cuando, bajo la denominación genérica "calamidad pública", condicionada a su gravedad, establece una de las causas para declarar el estado de emergencia.

El tratamiento de las calamidades públicas ha seguido un curso sensiblemente igual al que se anotó con respecto a las crisis originadas en otros motivos. Así por ejemplo, el Decreto Legislativo No. 1 de 1925, declaró turbado el orden público en la

ciudad de Manizales duramente castigada entonces por un incendio; la ley 3ª. De 1926 y el decreto 952 de 1927, teniendo en cuenta la disminución de las siembras, calamitosas a juicio del Gobierno, señalaron gravámenes reducidos a la importación de artículos alimenticios y la ley 52 de 1945, fijó un plan de auxilio a los municipios que sufrieran incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas, asignándole al Congreso ciertas facultades específicas.

Se transitó, además, la vía del artículo 121 para movilizar auxilios a favor de regiones devastadas o remediar situaciones de considerable gravedad. Siempre se entendió que la calamidad pública originaba una excepcional conmoción y obligaba al Gobierno a emplear

procedimientos aptos y suficientes para conjurarla.

El decreto legislativo 2468 de 1948 autorizó a la Cruz Roja para organizar el "Socorro Nacional en caso de Calamidad Pública" y acordó sus bases de financiamiento para atender, llegado el caso, las necesidades creadas por terremotos, incendios y otras emergencias. En 1950 también se dictaron medidas legislativas sobre control a los alimentos y medicinas, sobre rehabilitación económica de los damnificados por movimientos sísmicos causados en Norte de Santander, provisión, por conducto del Socorro Nacional a las necesidades más urgentes de los perjudicados por varias catástrofes, auxilio a los damnificados por una catástrofe en Ambato (Ecuador) y organización de una campaña sanitaria contra la fiebre aftosa (decretos 690, 2237, 2388, 2393, 2429 y 2523). En 1967, se dictó el decreto legislativo 521 que ordenó abrir créditos adicionales para atender a la reconstrucción de edificaciones afectadas por movimientos sísmicos, ocurridos en febrero de aquel año en los departamentos del Cauca, Huila y Tolima.

TERCERA ETAPA: ESTADO DE EMERGENCIA

La dificultad de apelar al mecanismo de las facultades extraordinarias y los riesgos que conllevaba el uso del artículo 121 para sortear situaciones delicadas, unidas al avance conceptual y teórico del "orden público económico" o social, llevaron a nuestros legisladores a introducir en la Constitución Nacional un nuevo instrumento ajeno a los inconvenientes de los anteriores y

realmente apropiado para casos de perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico o social. De ahí provino el estado de emergencia, cuyos presupuestos, características, requisitos, términos, alcances, responsabilidades y controles quedaron incluidos en la fórmula final de lo que es hoy el artículo 122 de la Carta.

RIESGOS DEL 121

La aplicación del artículo 121 produjo graves desajustes institucionales, algunos de ellos analizados por quienes estudian los peligros propios del uso amplio que suele hacerse de las excepcionales previsiones para tiempos de crisis.

Como se ha dicho con insistencia, la utilización del 121 para sortear crisis económicas y sociales produjo un recorte innecesario de las libertades públicas que quizás no habría ocurrido si los textos constitucionales hubiesen contemplado expresamente procedimientos aptos para responder a las circunstancias difíciles creadas por las situaciones de emergencia. Es claro que junto con los decretos que han servido para demostrar este uso de los poderes del estado de sitio, se dictaron normas sobre restricción al derecho de reunión y a las libertades de locomoción y expresión, censura de prensa, elevación a la categoría de infracciones de determinadas conductas, traspaso a la justicia penal militar del conocimiento de algunos delitos, atribución de competencias especiales a las autoridades de policía, etc.

Otro de los graves problemas que generó el constante uso del artículo 121 para afrontar crisis económicas fue el de obligar al estado de sitio permanente. En efecto, las medidas dictadas no podían tener la transitoriedad de las disposiciones policivas, cuya necesidad termina una vez que la perturbación ha sido superada, sino que requerían vigencia indefinida porque estaban llamadas a regular situaciones de efectos no restringidos a la época de las dificultades y debían regir en el futuro, sin limitación temporal cierta, todo por la propia naturaleza de los temas que trataban y por voluntad expresa de quien hacía las veces de legislador.

Ante la cantidad de materias contempladas en la legislación de emergencia, se hizo imposible el levantamiento del estado de sitio, aún eliminada la causa aparente o real de la conmoción, pues el caos y la anarquía hubieran surgido con la desaparición de unas normas expedidas para gobernar situaciones y relaciones que de hecho continuarían presentes, golpeando con su realidad, pero rigiéndose por disposiciones anacrónicas o inconvenientes pues en razón de ello se habían



suspendido o, lo peor, sin norma alguna que las regulara. Además, los efectos producidos por la legislación dictada, "según el 121, eran múltiples, y no se sabía por qué norma se regirían los que aún no se habían causado o extinguido. Como el orden público, en sus aspectos externos, se hallaba restablecido y la opinión pedía el regreso a la normalidad institucional, se planteó un dilema de sospechosa moralidad jurídica y política: si el Congreso adoptaba formal y materialmente como leyes los decretos de estado de sitio, éste sería levantado; si no lo hacía, el estado de excepción subsistiría y el gobierno continuaría legislando en materias para las cuales ordinariamente estaban facultadas las Cámaras.

Con caracteres de "chantaje", adornado con la exaltación del retorno a la vida democrática normal y a la vigencia íntegra y plena del Estado de Derecho, la fórmula dio buenos resultados.

Perdida la transitoriedad de la legislación de estado de sitio, por la naturaleza de las materias que trató y por la fuerza de las circunstancias, no es extraño que se le hubiese dado carácter permanente cada vez que el país quiso regresar a los cauces institucionales ordinarios. Ejemplos claros son las leyes 90 de 1948, 2ª de 1958 y 48 de 1968. La primera de ellas confirió al Gobierno facultades extraordinarias para adoptar como "normas permanentes" buena parte de los decretos legislativos dictados con posterioridad a los sucesos del 9 de abril de 1948. La ley 2ª dio "provisionalmente fuerza de ley" a los decretos legislativos promulgados a partir del 9 de noviembre de 1949, "con el fin de que el Gobierno pueda declarar restablecido el orden público, sin que esa medida ocasione trastornos de carácter jurídico". Esa provisionalidad desapareció cuando la ley 141 de 1961 adoptó, en forma definitiva, como leyes todos los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución "desde el 9 de noviembre de 1949 hasta el 20 de julio de 1958, en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores". Así se hizo, igualmente, en la ley 48 de 1968, que adoptó como legislación permanente, en forma total o parcial, varios de los decretos legislativos dictados entre 1965 y 1968. El decreto 3070 de 1968, que levantó el estado de sitio ordenado en 1965 dijo en uno de sus considerandos que la vigencia de los decretos legislativos adoptados por la ley 48 facilitaba "el tránsito a la normalidad jurídica".

El doctor Hernando Agudelo Villa defendió el proyecto que se convirtió en la ley 48 diciendo que no se debe "perder de vista que se trata de dar al Gobierno instrumentos legales para levantar el estado de sitio, sin producir graves traumatismos", y que el fin principal del mismo era "echar las bases para el levantamiento del estado de sitio" y propiciar la evolución del ordenamiento jurídico de la Nación en consonancia con las nuevas situaciones y los revolucionarios factores económicos y sociales de cambio que están impulsando al pueblo colombiano". Justificó también la expedición de medidas destinadas a atacar las causas profundas del malestar al señalar que era necesario "reconocer que el instrumento legal que dota al ejecutivo de medios para regresar a la plena normalidad jurídica, no tiene por sí la virtualidad de lograrla, pues el estado de derecho que se busca restablecer, tiene vida precaria en la medida en que las instituciones democráticas no sean aptas para remover las causas que puedan favorecer la atmósfera de subversión, es decir, para fomentar con celeridad el desarrollo económico e introducir a la sociedad profundos cambios que la hagan igualitaria y justa; y, en el caso colombiano, en particular, en la medida en que no se adapten las instituciones políticas a las condiciones de la vida contemporánea". Por último, resumió así las razones que tubo el legislador para acoger el proyecto: "con el criterio de evitar traumatismos de carácter fiscal y de dar estabilidad a normas que reglamentaron en el campo económico situaciones de real emergencia

económica y social, con un claro criterio de defensa de los intereses públicos, la comisión adoptó como legislación permanente, sin modificaciones, diez decretos legislativos de carácter económico y cinco de carácter fiscal".

LA EMERGENCIA QUE NO PROSPERO

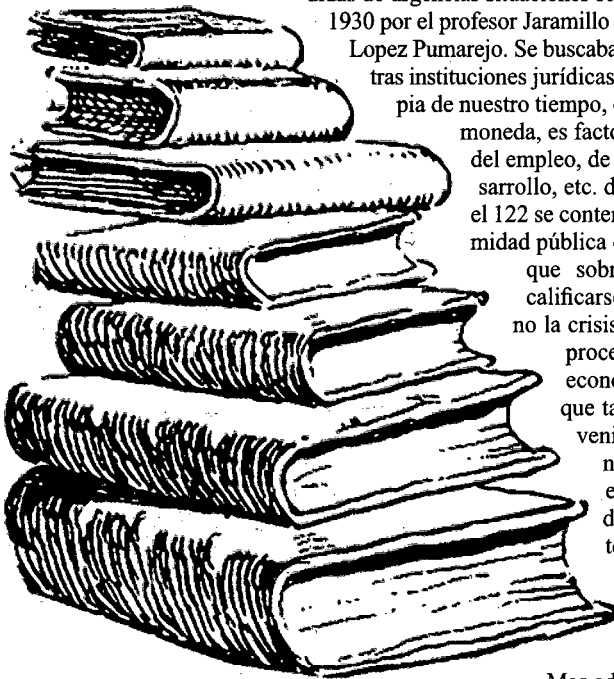
Como reacción contra lo sucedido antes de 1958 y dentro del clima que creó la estabilidad política que empezó a vivir el país, estabilidad que a su vez se vio fortalecida por las reformas institucionales aprobadas después del gobierno militar, se llegó en 1968 al actual artículo 122.

Previamente, es cierto, algunos intentos se habían hecho. En 1953 y 1954, se elaboraron proyectos que respondían a una inquietud cada día mayor en nuestro derecho público. Por razones que no es el caso analizar, estos ensayos no se convirtieron en norma positiva. En 1958 y 1960 fracasaron otros proyectos, tal vez porque el Gobierno de la época, respetuoso de los principios fundamentales de la Carta, no utilizó los poderes del estado de sitio para legislar en materias económicas y sociales, conducta que seguramente le restó importancia y actualidad al tema, a más de que el Congreso se ocupaba a la sazón y con entusiasmo de la modificación del artículo 121, en aspectos que a juicio de los entendidos evitaría que los Gobiernos abusaran de las facultades previstas para épocas de excepción. Sobre todos y cada uno de estos proyectos se incluye información completa en esta compilación. Indudablemente su texto mismo, las exposiciones de emotivos y demás pronunciamiento a que dieron lugar son documentos válidos en la historia del derecho colombiano y constituyen antecedentes necesario y útil en la vida de la norma actual.

Durante los debates a que dio lugar el Acto Legislativo No. 1 de 1960 también se discutió ampliamente en las Cámaras y en otros foros, sobre el denominado orden público económico y social. Por esta razón aquí aparecen los documentos que más relación tienen con el tema.

COMO SE LLEGO EN EL CONGRESO AL Artículo 122

La experiencia de 1965 sobre nuevo uso del 121 para legislar en materias económicas y sociales; el carácter permanente que había adquirido el Congreso por la reforma de 1960, y el hecho de que las Cámaras se vieran obligadas a adoptar, en reforma "paquete", varias de las medidas dictadas durante el estado de sitio, plantearon el problema con dramática intensidad e indudablemente constituyeron a que el proyecto de 1966 tuviera éxito. De esta manera las prácticas de varios años y el proceso iniciado también en épocas anteriores recibieron consagración expresa, pues el constituyente decidió establecer la correspondencia adecuada entre las necesidades propias de la realidad y el marco jurídico mediante la aceptación de una figura depurada por el tiempo y pro el uso. De esta especie de itinerario, junto con los antecedentes históricos respectivos, habla el Presidente López en su informe al Congreso cuando señala cómo "(...) poco a poco, distintos constituyentes, en Asambleas convocadas para tal efecto, o en el Seno del congreso, presentaron, sin fortuna, la institución de la emergencia económica, llamada a remediar con me-



didas de urgencias situaciones semejantes a las contempladas en 1930 por el profesor Jaramillo y en 1944 por la administración Lopez Pumarejo. Se buscaba un perfeccionamiento de nuestras instituciones jurídicas que llenara una necesidad propia de nuestro tiempo, cuando el Estado, a través de la moneda, es factor determinante de la demanda, del empleo, de los consumos, de la tasa de desarrollo, etc. de hoy que en el nuevo artículo, el 122 se contemplara no solamente de la calamidad pública como la inundación o la sequía que sobreviene súbitamente y puede calificarse con razón de "emergente", si no la crisis económica, que obedece a un proceso, como todos los fenómenos económicos y aun la amenaza de que tal acontecimiento pueda sobrevenir, concebir la emergencia económica como un hecho súbito e intempestivo, es ignorar los desarrollos cronológicos, característicos de cualquier proceso susceptible de producir un diagnóstico, que el que ha permitido hacer del manejo de la economía una ciencia".

Mas adelante en el mismo documento anota "de que manera la institución de la emergencia, como figura jurídica, debía imponerse tarde o temprano en la legislación colombiana, a medida que, renunciando a ser el Tibet de Suramérica y del mundo, los problemas económicos nos obligan a tomar decisiones rápidas, eficaces y discretas". Y recuerda como el artículo 121 "se fue prestando gradualmente a la expedición de la legislación más disímil hasta llegar a sustituir, bajo la dictadura, a la propia constitución. Largo sería citar el sin número de medidas, sin conexión alguna con las razones por las cuales se declaró turbado el orden público, que se expidieron en desarrollo de los decretos de estado de sitio. Del severo "orden público-económico", que concebía el Ministro Echandia en 1944, con circunspección de magistrado romano e incomparable sagacidad político-económica del mundo contemporáneo, pasamos a las mas extravagantes figuras jurídicas. Se declaraba turbado el orden público en razón de un motín estudiantil y acababa creándose, por decreto de estado de sitio, el Fondo Vial Nacional. Se producía un conato de huelga violenta en los mas apartados confines de la república y, a los pocos meses, se consagraba el impuesto a la soltería o al ausentismo. Se estableció, de esta suerte un diabólico círculo vicioso dentro del cual decretado el estado de sitio por alguna razón casi trivial, no se podía después levantar frente a las consecuencias que aparejaría para la economía nacional el que quedaran insubsistentes las medidas económicas dictadas con el carácter transitorio propio del estado de sitio, al protocolizar su expiración. A la natural perturbación, que debía remediarse con la ley marcial, seguiría una segunda artificiosamente forjada como era la resultante de no poder mantener las medidas de estado de sitio, tan pronto como cesaran las causas que lo habían motivado. Fue así, por ejemplo, como año tras año, durante la vigencia del Frente Nacional se aprobaron en bloque las medidas dictadas en el régimen de facto del General Rojas Pinilla, por medio de leyes prorrogando su vigencia, como una forma de legitimar el estado de cosas existentes e intentar el regreso a la normalidad".

Que la consagración definitiva de la emergencia como instituto constitucional fuera la culminación de un dilatado proceso dirigido a mejorar y agilizar la vía de las facultades extraordinarias y a impedir los abusos de la yuxtaposición de conceptos entre lo policial y lo económico, facilitada a través del artículo 121, se comprueba revisando los numerosos documentos que aquí de incluyen empezando con la exposición de motivos que acompaña el proyecto presentado bajo la tutoría jurídica y política de Alfonso López Michelsen, entonces Jefe del Movimiento Revolucionario Liberal.

Durante la discusión de lo que hoy es el artículo 122 en el Congreso de la República también se corrobora la tesis de que el estado de emergencia debía llagar casi inevitablemente el derecho público interno del país, forzado por la ocurrencia de fenómenos imprevisibles y en sustitución de los lentos e inconvenientes mecanismos vigentes.

El Gobierno de la época, por conducto del ministro Misael Pastrana Borrero, destaco que la referida consagración constituía un evidente éxito dentro de la línea perfeccionista de nuestras instituciones, pues en ningún momento se estaba "improvisando una reforma constitucional" sino recogiendo una inquietud del país manifestada de tiempo atrás con el objeto de concretarlas en fórmulas precisas y de convertirla en estatuto moderno

III. PRIMERA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 122

Reunidos y clasificados documentos diversos sobre la estrategia de hecho y de derecho empleada para hacer frente a los periodos de emergencia, cuyo examen podría comprobar en Colombia una trayectoria similar a la de otras naciones, sin perjuicio de las peculiaridades propias de cada medio, parece útil completarlos con los que se produjeron a raíz de la primera aplicación del artículo 122.

Ciertamente es un material abundante, de innegable trascendencia para los analistas de esta etapa histórica, como quiera que refleje los aspectos políticos y jurídicos que cada sector de opinión formuló en su hora.

Se inicia esta parte incorporando documentos anteriores al decreto 1970 de 1974, que bien pueden considerarse como pregonos de la utilización del artículo 122.

ANÁLISIS PONDERADO

Toda la actuación cumplida ante el Consejo de Estado, y los desarrollos que en este alto Tribunal tuvo la petición del Gobierno, constituyen análisis ponderado de la institución y son en realidad las primeras interpretaciones jurisprudenciales conocidas sobre las causas que permiten acudir al mecanismo del artículo 122.

POLÉMICA INEVITABLE

Como ejemplo del extenso sacudimiento de opinión producido con la emergencia, por lo menos el perceptible a través de la prensa nacional, se produjeron numerosas notas editoriales en los grandes diarios del país, así como artículos de conocidos columnistas. Admira en dichos editoriales y artículos la precisión y profundidad con la cual sus autores, en breve tiempo, iniciaron el juicio laudatorio o la controversia pugnaz respecto de la determinación del Gobierno, adelantando incluso pesquisas históricas, jurídicas y económicas de considerable magnitud.

Los directorios políticos, los gremios y algunas personalidades eminentes, como el expresidente Misael Pastrana Borrero, también fijaron su posición y lo hicieron franca y oportunamente.

LA EMERGENCIA ANTE EL CONGRESO

Cuando los periodos de crisis hacen imprescindible la concentración de poderes en el Ejecutivo, obviamente en el Congreso, cuyas facultades empiezan a ser compartidas, repercuten con amplitud todas y cada una de las decisiones del Gobierno. Ello explica que pocas horas después de decretada la emergencia se presentaran en las Cámaras, con las firmas de numerosos Senadores y Representantes, múltiples constancias y en distintos tonos muchos de ellos se sintieran obligados a expresar públicamente sus opiniones.

Al termino del periodo señalado en el decreto 1970 y en obediencia al mismo artículo 122, el Presidente de la República informo in extenso al Congreso sobre "las causas que determinaron la emergencia y las medidas adoptadas", en documento que ahonda en los orígenes de la institución y que destaca la "jurisprudencia, que en cierto modo, se ha sentado con esta primera aplicación de la norma correspondiente", sin circunscribirse de ninguna manera a lo puramente casual y enumerativo.

EL DEBATE DE CONSTITUCIONALIDAD

Cuanto pueda expresarse con autoridad sobre si los decretos expedidos con las facultades del estado de emergencia se ciñeron a la Constitución, esta contenido en las distintas sentencias pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia, según el sistema vigente de control obligatorio y automático. Hubo controversia, naturalmente, materializada en varios salvamentos de votos, e incluso algunas disposiciones, por determinación de Alto Tribunal, resultaron inexecutable.

AGITACIÓN SIN PRECEDENTES

Nunca antes disposición alguna contenida en las enmiendas constitucionales en 1968 fue sometida a tan extenso y ardoroso debate. Los intereses que se creían intocables, exteriorizaron su reacción. La gran masa asediada por la desigualdad y la miseria

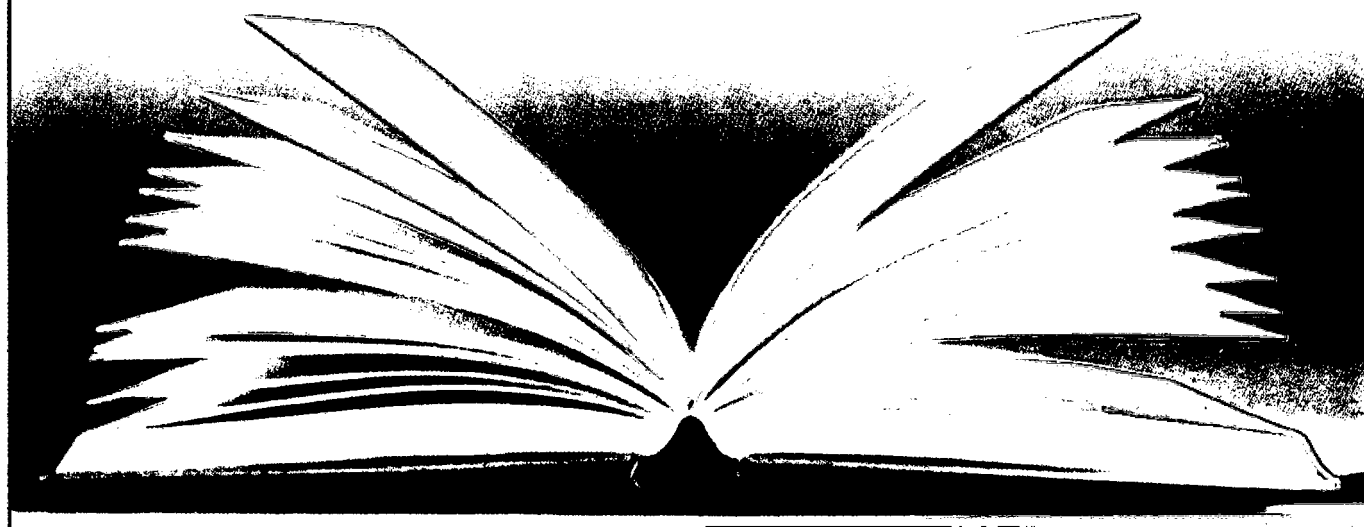
seguía los desarrollos con prudente atención. Para algunos la aplicación del artículo 122 fue inesperada e insólita, tal vez por estimar equivocadamente que sus normas estaban reservadas a gobiernos de escasa raigambre popular o necesitados de instrumentos jurídicos especiales para afianzarse políticamente. Para otros, los problemas sociales y económicos generadores de la crisis exigieron tan novedoso procedimiento. La mayoría, sin embargo, guardaba en su memoria una frase del Presidente de la República en su discurso de posesión: "Antes que graves circunstancias de orden social y económico perturben el sosiego discurrir de la sociedad colombiana, obligándome a declarar el Estado de Sitio, procuraré apelar al artículo 122 y atacar la raíz del mal con la aplicación de medidas económicas de emergencias, que recurrir al artículo 121 para sofocar la protesta".

Otras disposiciones de la reforma constitucional de 1968 produjeron también aguda controversia en el momento en que se utilizaron. En la Administración Pastrana Borrero la creación del Sistema de Valor Constante y de los Fondos Regionales de Capitalización Social, primeras aplicaciones del ordinal 14 del artículo 120, fueron sin duda alguna las medidas que mas agitación y revuelo causaron. Los demás debates sobre la enmienda del 68 se habían mantenido en un plano puramente teórico y conceptual, como en los casos de la intervención del Estado para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, y de la unificación del calendario electoral o habían sido únicamente jurisprudencias como los relacionados con la iniciativa del Gobierno en las leyes que decreten inversiones públicas, las asignaciones de los Congresistas y las funciones del Tribunal Disciplinario.

RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO

Un inquietud surge después de examinar todo el material reunido ¿en que momento y porque vías se puede deducir la responsabilidad a que hubiere lugar, cuando el gobierno utiliza el artículo 122?

La cuestión se plantea con el fin exclusivo de precisar la forma como los gobernantes pueden ser responsabilizados por el indebido ejercicio que hagan de las facultades propias de la emergencia, es decir, con el animo de evitar abusos y posibles desviaciones. Como con el artículo 121 algunos gobiernos expidieron normas





ajenas al propósito de restablecer el orden público perturbado por una conmoción interior no es utópico pensar que con el artículo 122 puede correrse riesgo semejante, si con el pretexto de conjurar una crisis económica o social o de atender a la solución de una calamidad pública, se desconocen las atribuciones del Congreso, se rompe el equilibrio y la colaboración armónica entre las Ramas del Poder y las medidas adoptadas llegan a crear hechos cumplidos frente a los cuales la acción de las Cámaras se irrita.

NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD

El artículo 121 señala que el Presidente de la República y sus Ministros son responsables cuando declaren turbados el orden público sin que hubiere guerra exterior o conmoción interior, o cuando cometieren abusos en el ejercicio de las facultades del estado de sitio. Esta responsabilidad esta prevista de modo general en el artículo 51, para los casos de violación de los derechos garantizados en el Título III, y de modo especial, entre otros, en los artículos 102, 130 y 131 de la Constitución, es decir, que independiente la conminación específica del artículo 121 y aunque tal previsión no existiera, no están exentos de calificación y sanción los actos arbitrarios o abusivos del Presidente y sus Ministros realizados contra disposición expresa de la Carta o de la ley.

Iguales principios rigen respecto de la utilización del artículo 122, norma que también consagra expresamente la responsabilidad de quienes actúen con base en ella.

De las disposiciones citadas surge inequívoca y reiterada la norma de que el Presidente de la República y los Ministros debe, como cualquier otro funcionario y como todo ciudadano, ajustar su conducta a las prescripciones constitucionales y no saltar el muro de las prohibiciones legales. Obviamente, las infracciones reprochables pueden consistir en acciones, omisiones y la culpabilidad deducirse a título de dolo, culpa o preterintención.

Hay, de otra parte, un conjunto de acciones o de omisiones cuya realización solo puede darse en quienes tengan el carácter de funcionarios públicos y precisamente cuando la violación de la ley acaece en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas. Son los llamados delitos de responsabilidad. Para su represión, por la dignidad e importancia de la función pública, la ley procesal suele establecer fueron de juzgamiento, de modo que el juez se ubique en una categoría igual o superior a la del justiciable.

Además, existen violaciones de la Constitución y de la ley, susceptibles de sanción, cuyo sujeto activo es extremadamente calificado, a tal punto que solo un grupo muy reducido de personas puede perpetrarlas. Esta es la situación en que se colocan el Presidente y los Ministerios, únicos a quienes puede sancionarse por la declaratoria del Estado de sitio o del de emergencia contra las prescripciones constitucionales. Si nadie más tiene esos poderes, resulta claro que quienes los poseen deben responder.

Las violaciones en cuestión, para que produzcan responsabilidad, deben quebrantar normas penales. En otra forma se llegaría a deducir responsabilidad siempre que la Corte Suprema de Justicia declara la inexecutable de un decreto legislativo.

CUANDO HAY LUGAR A RESPONSABILIDAD

El artículo 122 expresamente consagra los dos únicos casos en que puede haber responsabilidad del Gobierno:

- a) Cuando procede sin motivo, es decir, sin que haya perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico o social o no se trate de grave calamidad pública. Equivale a la utilización de una facultad con base en hechos distintos de los previstos por el constituyente.
- b) Cuando abusa de los poderes que le confiere el artículo 122, es decir los usa de manera indebida o con exceso.

PLENITUD DE LAS FORMAS PROCESALES

Las forma procesales para deducir la responsabilidad del Presidente y de los Ministros, consagrados en la Constitución y por tanto de obligatorio cumplimiento, prevén que la misma solo pueda hacerse efectiva mediante el procedimiento acusatorio de la Cámara y a través de juicio ante el Senado y la Corte, según el caso.

La constitución y las leyes no reconocen otro tipo de responsabilidad, ni definen infracciones distintas de las mencionadas, ni establecen procedimientos diferentes a cargo del Congreso Nacional o de otra autoridad o persona, para condenar o absolver al Presidente y a los Ministros cuando decreten arbitrariamente el estado de emergencia o abusen de las facultades que este otorga. No hay otra forma para sancionar estas infracciones porque la eminente jerarquía de los implicados les confiere el ya indicado fuera de juzgamiento.

EL CONGRESO Y EL INFORME DEL PRESIDENTE

El Artículo 122 señala que el Gobierno convocara al Congreso, si este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento del término dentro del cual se van a ejercer las facultades del estado de emergencia. Además, dispone que las Cámaras pueden en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos expedidos y que deben examinar hasta por un lapso de treinta días prorrogable por su propia voluntad, el informe motivado sobre las causas que determinaron la declaratoria de emergencia y sobre las medidas adoptadas.

Si bien la disposición no señala exactamente cual puede ser el objeto del examen del Informe y cuales los alcances de la atribución que se confían al Congreso, es posible precisados diciendo que ellos implican la potestad de inquirir, investigar y escudriñar con diligencia y cuidado. Si el Gobierno cumple con el deber de informar, la lógica exige a las Cámaras que no se limiten a saber que se ha presentado un documento explicativo sino que cumplan con la obligación de profundizar su contenido. De otra manera no se entiende la fijación de un plazo dentro del cual se verifica el estudio, prorrogable incluso si la materia y extensión del informe lo exigen.

La finalidad concreta del Informe es doble:

- a) Facilitar el ejercicio del control político del Congreso sobre la acción gubernamental. El análisis previsto es provechoso por cuanto aporta elementos de juicio en caso de que decida "derogar, modificar o adicionar" los decretos dictados durante el estado de emergencia.
- b) Contribuir al ejercicio del "control penal" pues por este medio, no el único desde luego, y en oportunidad que tampoco es limitativa, los Congresistas pueden formar su criterio no solo sobre la bondad y conveniencia de las medidas sino también sobre la responsabilidad del Presidente y la de sus Ministros. Si encuentran que ellos hicieron caso omiso de los motivos o hechos señalados en el artículo 122 o abusaron en el ejercicio de las facultades, su obligación es la de obrar con arreglo a la disposición constitucional, es decir, promover la acusación

respectiva. Si el Congreso cree que no hay responsabilidad, lógicamente debe abstenerse de acusar y su silencio es elocuente manifestación de conformidad.

ESCOGIMIENTO DE UN CAMINO DISCUTIBLE

¿Qué ocurrió, precluida la primera aplicación de la emergencia y presentado el Informe presidencial a las Cámaras? Hubo exámenes de ese documento e informes sobre la conducta del Gobierno. En uno de estos últimos, es del Senado de la República, se anotó "(...) en esta forma se busca establecer si el Presidente de la República y los Ministros, pudieron haber incurrido en la responsabilidad de que trata el inciso 5º. Del artículo 122". Ahí se inicia, posiblemente, una vía discutible que concluyo en proposiciones cuyo real alcance puede ser el de fallos absolutorios, anticipados e innecesarios. Nada impediría hoy, ante la remota hipótesis de una acusación, que una y otra Corporación, la Cámara y el Senado, tuviesen que recoger las afirmaciones hechas en las proposiciones que aprobaron o declararse impedidas para actuar por haber prejuzgado en materia tan delicada. Si los informes de las Cámaras tenían por objeto concluir definiendo la responsabilidad del Gobierno, puede pensarse que admitían su culpabilidad como algo probable.

Vale la pena anotar como el error de absolver al Gobierno de un cargo que nadie le formuló y mediante un procedimiento improvisado, con el cual las mayorías parlamentarias quisieron posiblemente exteriorizar su respaldo a los actos oficiales, se extendió a los sectores de oposición, pues si ellos estimaban violadas la Constitución, han debido usar los procedimientos de acusación o intentar hacerlo, en lugar de transitar la infecunda senda de la proporción de censura.

La proposición con la cual termina el informe de mayoría en el Senado afirma que "realmente ocurrieron los hechos previstos en el primer inciso del artículo 122 de la Carta" y que "las medidas adoptadas por la decretos expedidos en ejercicio de las facultades excepcionales del estado de emergencias estuvieron destinadas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos". De esta manera se descartó cualquier tipo de responsabilidad gubernamental por violación de la Constitución y, en consecuencia, se eliminó la posibilidad de un juicio ulterior por la misma causa.

La actuación de la Cámara de Representantes merece el mismo comentario. En efecto, su informe de mayoría excluye el análisis de aspectos constitucionales, porque "en el caso de la emergencia económica, evidentemente no le corresponde calificar la constitucionalidad ni de su declaración ni de las medidas" y, además, porque al Congreso "le toca opinar como resultado del examen que le ordena el artículo 122 sobre la conveniencia de su aplicación". Aceptando que la función de la Cámara, al examinar el Informe del Presidente es la de "guardián de la conveniencia", no se ve claramente como mediante una proposición, que además equivale a un voto de aplauso o de censura expresamente prohibido por la Constitución, se remediaría la inconveniencia que en un momento determinado el Legislativo pudiera encontrar. En caso como el señalado, el camino correcto es el de la presentación del respectivo proyecto de ley. Extraña, también, que si la motivación del informe de mayoría se apoyó en la facultad de calificar la oportunidad de la emergencia y la conformidad de los decretos con los objetivos genéricos del Gobierno y los específicos de la declaratoria, la proposición con que termina optara por manifestar que el Gobierno "procedió con sujeción a lo dispuesto por la Constitución, y en especial a lo que el artículo 122 establece". En otras palabras, podría pensarse que también la Cámara cerro el debate sobre responsabilidad.

¿Qué valor tiene, para solo citar una hipótesis, las proposiciones de las Cámaras, absolutorias como se ha visto, frente a una decisión de la Corte Suprema de Justicia en la cual la declaratoria de inconstitucionalidad de un decreto fuera el aspecto perceptible de un abuso de facultades del Gobierno?

En síntesis, las proposiciones fueron un procedimiento equivocado:

- Porque se pueden considerar como un voto de aplauso prohibido por la Constitución, y
- Porque resultan inadecuadas como expresión del "contrato penal", ya que se aportan de las formas establecidas en la Constitución para deducir la responsabilidad correspondientes y pueden implicar una peculiar forma de prejuzgamiento.



POSIBLE CAUSA DEL ERROR

Tal vez en el ánimo del Congreso obró la última frase del Informe del Presidente: "El Gobierno Nacional confía en contar con la aprobación del Congreso como ya ha contado con la de la Corte Suprema de Justicia en lo jurídico". Pero era claro que el Presidente se refería a la aprobación política. Esa aprobación debió entenderse como el anhelo gubernamental de que el Congreso no derogará, modificará o adicionará la recién expedida legislación, con lo cual demostraba la confianza en su bondad y conveniencia. Era el deseo de obtener apoyo para las medidas dictadas.

Como sobre el artículo 122 no existía ninguna clase de experiencia, ni su contenido había sido objeto examen doctrinal pormenorizado, no los Tribunales habían tenido oportunidad de crear jurisprudencia, los posibles y erros en el procedimiento solo deben atribuirse al hecho de ser su primera aplicación, aunque si se vuelve la mirada a su necesario antecedente, el artículo 121, es fácil comprobar como respecto de la exposición motivadas posterior a la declaratoria de turbación del orden público y de estado de sitio, las Cámaras no se ocuparon de preparar informes, ni de aprobar proposiciones laudatorias o de censura sobre la gestión gubernamental.

Esta inquietud se ha planteado con justicia y objetividad. La real intención al hacerlo es impedir que, en adelante, una errónea interpretación de las normas, pueda paralizar los instrumentos previstos para enjuiciar a quienes abusen de las facultades del artículo 122 o las pongan en funcionamiento por hechos distintos de los señalados en la Constitución.

IV. CONTENIDO Y ALCANCE DE LA PUBLIcACIÓN

La obra se divide en tres partes. Buscando darle una estructura lógica, orgánica y práctica, el enfoque adoptado comprende las distintas perspectivas temporales y conceptuales posibles; por eso se destacan los elementos que precedieron la institución de la emergencia, lo que acompañaron su expedición y los que la subsiguieron, o si se quiere, su historia, sus implicaciones jurídico-políticas y sus consecuencias. En algunos casos esos aspectos se combinan y entremezclan, lo cual contribuye precisamente a darles mayor unidad.

El vacío de información existente sobre el estado de emergencia, pese a las varias obras de difusión de los decretos recientemente aparecidas, pretende ser llenado por esta.

En la primera parte, agrupados en dos capítulos, uno sobre la noción de orden público, económico y social y otro sobre los primeros proyectos de reforma constitucional en la materia, se examinan, a partir de 1904 y hasta 1974, las variaciones de esa noción en la ley, en documentos de diferente origen y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, así como los intentos concretos, aún cuando fallidos, de llevar a la Constitución en 1953, 1954, 1958 y 1960 una norma basada en el "orden público económico".

La segunda parte comprende lo mas importante de la controversia jurídico-política que se desato para la institucionalización definitiva de la emergencia. Contiene el proyecto López Michelsen, su exposición de motivos y las rigurosas sesudas intervenciones de las constituyentes de la época, bien como ponentes o como oradores en las debates que se desarrollaron. Igualmente se reproducen, por ser reveladores de la coyuntura política del momento, documentos de Gobierno de entonces que le dan a la nueva figura el carácter de "garantía para el mantenimiento del orden institucional" y considera "eficaz instrumento de acción para el Ejecutivo".

La tercera y última parte corresponde a las vicisitudes, conceptos y críticas que han rodeado la primera aplicación del artículo 122, con particular énfasis en lo ocurrido a este propósito en el Consejo de Estado, la prensa, la opinión pública y el Congreso.

Dos anexos, uno con el texto de los decretos expedidos por el Gobierno y otro con las sentencias de la Corte Suprema sobre constitucionalidad de los mismos, completan el plan trazado.

IDEAS SOBRE LA REPUBLIcACIÓN

La idea de hacer una publicación completa en esta materia surgió cuando, en los primeros días de utilización del artículo 122, se vio cómo argumentaba con desconocimiento del tema u olvidando deliberadamente documentos y antecedentes necesarios para la correcta interpretación de la norma. No de otra manera se entienden las cartas y artículos escritos para

precisar si se dijo esto o aquello o para señalar la verdadera intención de lo demás allá. Por ello, en su informe al Congreso el Presidente López dijo: "el Gobierno considera de la mayor utilidad y provecho, para casos que puedan presentarse en el futuro, ordenar la publicación de los antecedentes de la Reforma constitucional de 1968, con el objeto de evitar que, por inadvertencia u olvido de quienes participaron en las deliberaciones, se invoquen recuerdos de carácter subjetivo, afectados por la fragilidad de la memoria humana, en lugar de los textos contemporáneos, conservados en las respectivas actas".

Extendiendo esa razón, se juzgó conveniente reunir en un solo volumen el origen remoto de la institución, a través de su procelosa aventura y de su aparición tímida en el contexto de la ley colombiana, su carga de antecedentes conceptuales, su victoriosa consagración y, por supuesto los episodios de su primera confrontación con el país político y con la realidad nacional.

Por otra parte, se estimuló la tarea con el ánimo de ver comprobadas las ideas que sobre el proceso de la institución señaló el Presidente López en su informe al Congreso.

ADVERTENCIAS

- 1ª. Al reproducir textos legales y otros documentos se han subrayado aquellas partes que se estiman esenciales.
- 2ª. Los diversos documentos dentro de cada parte aparecen publicados siguiendo el orden cronológico, de tal manera que se prescinde por completo de prioridades por razón de la jerarquía o prestancia de sus autores y aún del intrínseco valor del texto mismo.
- 3ª. Los documentos se han seleccionado según su evidente conexidad con el tema central del estado de emergencia y cuando se reproducen en su integridad o parcialmente apenas están precedidos de una nota explicativa introductoria. No se formula ningún juicio de valor sobre ellos, ni calificación alguna sobre su importancia, extensión o poder de convicción. Del concepto sobre cada texto y de la objetividad y pertinencia de la propia selección hecha debe ocuparse el lector, a quien le incumbe libremente enjuiciarlo.
- 4ª. La reproducción de algunos textos de ninguna manera indica la conformidad del compilador con su contenido filosófico,

jurídico o político y su inclusión se debe a que se consideraron útiles para que el investigador comprenda cabalmente el curso seguido por la institución.

- 5ª. Los documentos se entregan pura y simplemente a los estudiosos, teniendo el cuidado eso sí, de guiarlos mediante la indicación de la fuente, publicación o lugar de donde fueron tomados, a fin de que si lo consideran necesario acudan a ellos e indaguen sobre su contenido completo.
- 6ª. Algunas piezas particularmente las versiones de actas de las sesiones del congreso y artículos de prensa, se publican tan fielmente que incluyen los errores gramaticales y ortográficos que tienen en sus originales.
- 7ª. Para evitar la repetición del mismo texto, se han suprimido los que forman parte de documentos mas extensos, haciendo la respectiva referencia cruzada para facilitar su consulta.
- 8ª. De las leyes y decretos se han transcrito aquellos considerandos o artículos relacionados directamente con la intención de la obra y con su tema central.
- 9ª. Algunas personalidades cuyos escritos o intervenciones han sido incorporados, expusieron su pensamiento en otras muchas ocasiones, aún con mayor detalle. Por esta razón fueron consultadas previamente, a fin de que indicaran los que estimaran de mayor pertinencia.
- 10ª. No pretende ser esta obra un catálogo exhaustivo de disposiciones ni agotar la posibilidad de hallar nuevos y más convincentes o contrarios elementos de juicio. Si no se incluyen muchos otros textos no es porque carezcan de mérito ni por que halla existido discriminación a favor o en contra de alguien, pues este trabajo puede completarse y perfeccionarse, con el concurso de los lectores.

IMPORTANCIA

El Gobierno Nacional, en virtud del decreto 1970 de 1974, declaró el estado de emergencia y en los cuarenta y cinco días siguientes utilizó las facultades que le concede la Constitución. Este hecho, por fuerza de su singularidad y trascendencia, conmovió profundamente

tanto al sector político como el económico y, desde luego, al jurídico. Despertó inquietudes y creó expectativas, desencadenando, como era previsible críticas comentarios, polémicas y disputas, pues por primera vez entraban en acción los mecanismos concebidos seis años antes y porque, además, coincidieron excepcionales circunstancias en el interior del país, algunas de ellas consecuencia de sucesos universales, que exigían imperiosamente la intervención del Gobierno.

Esta primera aplicación participa de un triple atractivo: es la consolidación progresiva de una figura nueva en el mundo del derecho; revela un deslinde entre antiguos métodos utilizados para prevenir y remediar trastornos económicos, jurídicamente discutibles, y rumbos modernos montados en la necesidad de fortalecer el estado de derecho; y finalmente, constituye llamativo precedente, con la suficiencia que otorga lo experimental, para crear jurisprudencia y doctrina constitucionales.

Quienes intervinieron en los debates o prestaron su concurso autorizado y fecundado a la elaboración de esta figura apasionante del derecho público interno del país, necesitan tener a su alcance una compilación de características especiales. La requieren desde luego, los historiadores, politólogos, jurisconsultos y hombres de empresa. Probablemente la reclamen estudiantes universitarios e investigadores. Y obviamente la exige ese amplio ámbito de opinión que, reflexivamente, aspira sopesar la gestión del gobierno, sin acudir a oficiosas cajas de resonancia y a las voces de quienes mas parecieron anticuados propagandistas que responsables del servicio puesto bajo cuidado.

Las medidas dictadas son muy recientes y no se extingue todavía el rumor que su expedición causó. Muchos exploradores de lo económico y lo jurídico aún buscan su verdadero alcance y tratan de precisar todas sus consecuencias.

Esta publicación desea satisfacer en forma documentada y seria la demanda de ilustración que la inteligencia nacional reclama cuando algo conmueve e impresiona a la sociedad entera.

Es apresurado un juicio definitivo sobre todos los aspectos de la primera aplicación del artículo 122, aunque sus resultados positivos empiezan hacer reconocidos por el país, e incluso presuntuoso el análisis exegético de su entraña jurídico-político. De hay que esta obra tenga prioritariamente un propósito didáctico, en cuanto permite enseñar al consultante que es como por qué existe la institución de la emergencia en Colombia.

V. CONDUCTA DEL PRESIDENTE LÓPEZ

Queda claro que si bien la intención de la obra es informativa y educativa como quiera que en ella los estudiosos van a encontrar en su texto original y con objetividad manifiesta importantes documentos que pueden implacablemente analizar para extraer las conclusiones que se impongan, no puede eliminarse un juicio de valor sobre la esmerada fidelidad del Jefe de Estado al cumplimiento de sus promesas. Es su obra, descarto la utilización del artículo 121 para sofocar la protesta, y prefirió emplear el instrumento de la emergencia puesto es sus manos por la Constitución. Si había forma de atender los problemas económicos sin limitaciones a las libertades públicas, era preferible soportar una terapia que afectando algunos intereses privilegiados previniera no sólo esas limitaciones si no la propia perdida de las libertades y el abandono de los intereses colectivos. El Presidente López, respetuoso de los principios constitucionales, no vaciló en emplearlos cuando se percató de que apuntaban síntomas graves de perturbación económica y lo hizo reflexiva y prudentemente, corriendo el riesgo de contrariar a pocos para beneficiar a muchos. Hasta los más enconados críticos reconocen en el Primer Magistrado severa continuidad de pensamiento, concepto lúcido sobre la extensión de sus prerrogativas y facultades, ligado todo ello a una conducta escrupulosa, diáfana, en el manejo de esos trascendentales mecanismos y a una lógica imbatible en la explicación de su proceder. No en vano se velan armas en el altar de la constitución y de la ley.

JAIME CASTRO
Bogotá, octubre de 1975

1992



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA

*Explorando el papel de la burocracia
entrevista al profesor Ferrel Heady de la
Universidad de Nuevo México*

El estudio de la burocracia ha aportado indicadores que ayudan a conocer y a mediar la trascendencia de este agente de poder administrativo en el gobierno.

Desde sus inicios la administración pública se organizó para que a través de ella se visualizaran y ejecutaran los planes y programas gubernamentales, pero la realidad ha sido diferente, tanto en los países desarrollados como en los en vía de desarrollo.

La administración pública y la burocracia de cada país, se han estudiado teniendo en cuenta el contexto en el cual interactúan, lo que permite conocer el desarrollo, dependencia y compromiso con la administración en general.

Para la investigación de la administración pública, el estudio de la burocracia posee alguna ventajas sobre la función de la aplicación de las reglas así como sobre toda alternativa funcional que se ha sugerido la burocracia, como estructura especializada, es común a todas las naciones-estado contemporáneas, pero es su interior cada una posee características que la hacen diferente así mas importante es tener en cuenta que la burocracia en un país cumple un papel importante, tanto en el desarrollo de la políticas gubernamentales, como en la aplicación de las normas.

Cuando vamos a estudiar las burocracias de los países en vía de desarrollo nos encontramos con dificultades mayores que cuando lo hacemos con las de países desarrollados. En estos existe un alto grado de correlación entre las estructuras y sus funciones, lo que no ocurre con los subdesarrollados que poseen estructuras vagamente formadas y porque existen pocas instituciones compatibles que pueden sesgar la información al tratar de ubicarlas con instituciones similares.

Las organizaciones más comunes en los estudios comparativos son: la organización administrativa, la administración fiscal y de recursos humanos, las relaciones entre los distintos niveles del gobierno y los niveles de administración y el derecho administrativo.

El profesor Ferrel Heady, profesor de la Universidad de Nuevo México (Estados Unidos), se ha dedicado a estudiar y a investigar el papel de la administración pública, de las burocracias y de los sistemas políticos de varios países del mundo.

A través de sus permanentes investigaciones, viajes y actividad docente ha logrado clasificar los países, para su estudio, de acuerdo a sus sistemas políticos y a sus burocracias.

M.C. ¿Cuál es la clasificación que usted propone para estudiar la administración pública de un país?

F.H. Hay muchos aspectos que hay que tener en cuenta para iniciar una investigación de administración comparada en un país. Inicialmente veamos los grupos que propongo. En primera instancia tenemos la élite tradicional. En este sistema es más importante el status social monárquico, aristocrático, hereditario o religioso del dirigente.

Los países que tienen este sistema no han experimentado muchas transformaciones sociales. Como ejemplo de este grupo tenemos a Jordania, Marruecos, Irán, y otros

localizados en África del Norte que son predominantemente islámicas.

Otro grupo es el de los elitistas burocráticos, el liderazgo en este tipo de sociedades esta dado por un caudillo militar, a demás esta caracterizado por un gobierno de un solo hombre, aunque es dependiente de la burocracia profesional.

Estos regímenes caudillistas o de un solo hombre fuerte han sido frecuentes en América Latina durante los siglos XIX, XX y en los años recientes en el sur del Sahara en África. Como ejemplo de estos sistemas tenemos:

En Guatemala (1944) al general Ubico. Uganda. (África) de 1971-1979 bajo el general Amin.

Haití, bajo el gobierno de Francois "Papa Doc." Duvalier hasta su muerte en 1971, y luego por su hijo Jean Claude "Baby Doc" Duvalier hasta su huida del país.

Después de estos tenemos los sistemas burocráticos de élite Colegiada, su principal característica es que está conformado por u grupo de burócratas profesionales y que, son a su vez, oficiales del ejercito y ejercen el liderazgo político. En la historia reciente tenemos algunos ejemplos en Centro América como: Nicaragua, después del derrocamiento de Somoza, donde incluyeron civiles y miembros del ejército en los cuadros políticos.

**La Administración
Pública
Es solo un Aspecto del
Sistema Político**

Ahora tenemos los sistemas pendulares. La característica más significativa de este grupo es que el sistema político periódicamente se mueve de un régimen elitista burocrático a un régimen competitivo y viceversa. En América Latina este sistema se ha presentado con mucha frecuencia entre ellos están, Bolivia, que es un país que ha tenido doscientos jefes del ejecutivo desde su independencia y trece de ellos durante el periodo de 1969 y 1982. Otros países como Argentina, Brasil, y Perú califican en este sistema.

El grupo de países con regímenes políticos de partidos prominentes, tienen varias sub-clasificaciones para estudio, ellos son: los sistemas competitivos, poliárquicos, los sistemas competitivos de partido dominante, los sistemas de movilización de masas de partidos dominante y los sistemas comunistas totalitarios.

Para la categoría de sistemas competitivos poliárquicos tenemos los países con sistemas parlamentarios y presidenciales, como ejemplo, podríamos mencionar a los países de Europa Occidental y Estado Unidos.

Los estados con sistemas políticos competitivos poliárquicos tienen varias características políticas dependiendo del contexto social en el cual se desarrollan.

En los sistemas competitivos de partidos dominantes, uno de los partidos ha mantenido las riendas del poder por largo periodo, es una forma de monopolio, aún con la existencia de otros partidos legales. Este partido siempre sale victorioso en todas las elecciones.

Mantenido las riendas del poder por largo periodo. Es una forma de monopolio, aún con la existencia de otros partidos legales. Este partido siempre sale victorioso en todas las elecciones.

El ejemplo más claro de este sistema es el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México. La India también puede ser un ejemplo de este sistema.

En cuanto a los sistemas de movilización del partido dominante, tenemos en este caso que el partido es usualmente el único partido legal y si hay otros partidos se les controla y son mantenidos para sostener una aparente oposición.

En estos sistemas "las demostraciones excesivas de lealtad son alimentadas por jefes de partido. El grupo élite motiva continuamente el nacionalismo. Por lo general es solo un líder carismático quien domina el movimiento que encabeza. Con este sistema encontramos a Egipto, Costa de Marfil, Malawi, Mozambique, Senegal, Tanzania y Zambia.

Y ya para terminar tenemos los sistemas comunistas totalitarios. Actualmente se están estudiando los países que pertenecen a este sistema, por los cambios que se han presentado en la URSS y tendremos que esperar los nuevos lineamientos políticos de los países que pertenecían a este régimen. Inclusive Cuba, se encuentra en la expectativa para los investigadores de administración comparada.

M.C. ¿De acuerdo a su clasificación en qué grupo podemos ubicar a Colombia?

F.H. En mi opinión Colombia pertenece al grupo de regímenes políticos donde hay competencia entre diferentes partidos y la perspectiva de un cambio en el gobierno después de elecciones sin probabilidades de llegar a él por la fuerza.

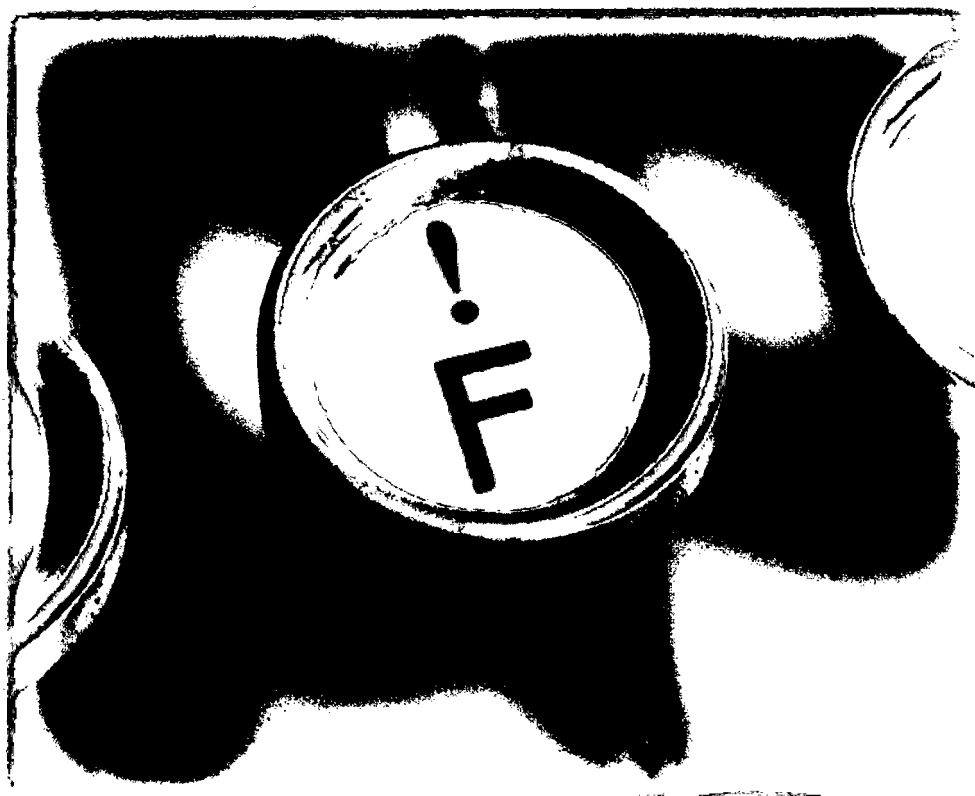
Colombia tiene las características de un sistema poliárquico democrático. Aunque la inclusión que hace el presidente en su gabinete de representantes de otros partidos, es un aspecto que no sucede en este sistema, creo que es una consecuencia del frente nacional.

M.C. ¿Cuáles son los rasgos organizativos que pueden llegar a compartir las burocracias que nos permitan compararlas?

F.H. Los tres principales aspectos estructurales que nos permiten establecer los primeros acercamientos para estudiar las burocracias son en primer lugar:

La jerarquía. Esta es una de las características más importantes que se asocia al esfuerzo por aplicar la racionalidad a las tareas administrativas, en el sentido de que esta es parte del origen de la forma de organización burocrática.

La jerarquía. Esta es una de las características más importantes que se asocia al esfuerzo por aplicar la racionalidad a las tareas administrativas, en el sentido de que esta es parte del origen de la forma de organización burocrática.



Otro aspecto es la especialización. Toda organización es el resultado de la división del trabajo, lo cual a su vez es un requisito para que el esfuerzo cooperativo de los funcionarios logre sus objetivos, por ejemplo, la asignación de tareas implica diferencias dentro de la organización a la que los sociólogos denominan papeles. A su vez la estructura de la organización debe otorgarles una relación funcional a dichos papeles.

Tenemos también la idoneidad que es la capacidad y preparación de los funcionarios que desarrollan determinadas tareas para que estas sean óptimas y respondan a las necesidades de la institución.

M.C. ¿En que aspectos considera usted que los países desarrollados han influido en los regímenes políticos de los países latinoamericanos?

F.H. Estos países han incluido en Colombia y otros países latinoamericanos en sus sistemas constitucionales, con el presidencialismo, a través de la transferencia de tecnología y de modelos administrativos.

El éxito o no de los programas, de la reforma y de la tecnología extranjera depende de la capacidad que tenga cada país para estudiar, evaluar y aplicar los nuevos modelos o técnicas en la medida que se necesiten.

Muchas veces se importan programas y reformas sin conocer el medio en el cual se van a difundir y sin las personas que los van a implementar, en este caso las márgenes de error y equivocación son grandes. No porque los programas sean malos sino porque se introdujeron en ambientes diferentes para los cuales fueron creados.

En estos casos los procesos de adaptación son largos pero necesarios.

M.C. ¿Qué orientaciones básicas debe reunir el servicio civil para que responda a las necesidades del país?

F.H. Hay algunas necesidades básicas, por ejemplo, educación a los niveles primarios y secundarios que ofrezcan los conocimientos necesarios acerca de la estructura del país y a un nivel superior entrenamiento sobre la administración pública para quienes tienen interés en el Servicio Civil. Se necesita una combinación de ciencias sociales, y ciencias políticas para lograr una educación orientada profesional. Este tipo de educación es esencial en mi opinión y se debe ofrecer antes de entrar a trabajar en la administración pública;

también es importante un cuidadoso proceso de méritos en el reclutamiento para que haya avance en las personas. Estos puntos son elementales pero necesarios.

En este aspecto también es importante indicar que se deben ofrecer varias opciones en los currículos de las universidades o escuelas sobre administración pública. En Estados Unidos por ejemplo, hay varios centros de capacitación para la administración pública y hay mucha controversia sobre cual es el mejor currículo.

Aunque no podemos ofrecer un modelo de administración para diferentes sociedades, considero los sistemas de Francia e Inglaterra como muy avanzados, han servido a sus países muy bien. Pero esto no implica que puedan llevarse a otras sociedades, mi sugerencia es no hay que importar modelos, ni experiencia de otros países, hay que partir de las necesidades de cada país, de sus características burocráticas y del contexto social.

En América Latina tenemos como modelo de administración pública a Costa Rica, este país tiene una historia que muestra avance en su burocracia y en el servicio civil, probablemente hay una relación aquí entre la historia política y la experiencia administrativa.

México es un ejemplo de liderazgo de un partido dominante durante muchos años (PRI) y las relaciones entre los líderes de partido y los burócratas de alto rango en la administración son muy cercanos y como resultado hay características diferentes a las de otros países.

M.C. ¿Cuáles son las tendencias actuales en cuanto a las estructuras organizacionales de la administración pública?

F.H. Hay dos tendencias mundiales o por lo menos en muchos países del mundo. Una tendencia es la descentralización de actividades del centro a entidades estatales o locales. La otra es la tendencia a la privatización o movimiento de programas de importancia pública de entidades del Estado a instituciones privadas.

Estas son las tendencias de más importancia que veo. Pero necesariamente no estoy de acuerdo con ellas, especialmente con la tendencia de privatización. Yo soy escéptico sobre el propósito general de las empresas privadas para ofrecer servicios más eficientes que las entidades estatales y no veo razonable privatizar instituciones que ofrecen servicios eficientes. Creo que hay ejemplos en cada campo de éxito y fracaso. Cuando hay posibilidades de competencia entre los dos tipos de administración, hay razones para pensar en cambios después de algunos años de experiencia del sector público al sector privado. En Colombia yo creo que hay más comentarios sobre privatización que realizaciones.

... La burocracia como estructura especializada es común a todas las naciones-estado contemporáneas

1997



REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: ANOTACIONES TEÓRICAS

A partir del estudio de varias reformas adelantadas en los países de la región, se plantean lecciones, alcances y limitaciones para la Administración Pública en su conjunto, y su relación con el proyecto político del gobierno de turno, cuestionando la continuidad de dichas reformas.

Los sistemas de cuentas, su importancia y debilidades, también son analizados en este artículo, haciendo además, una reflexión sobre la planificación administrativa

1. INTRODUCCIÓN

Son varias las reformas acometidas en los países de la región en los últimos años, y también es evidente que esos procesos de reestructuración han encarnado una transformación e innovación importante que nadie puede desconocer.

Además es cierto que esos procesos de reforma han emergido bajo heterogéneos contextos y matices políticos y socioeconómicos, y que la celeridad de los mismos y su grado de intensidad han sido igualmente disímiles. No obstante, en el pasado reciente y con relación a la reforma al Estado, todos parecen marcar una misma dirección a contrapelo de esas particularidades.

A pesar de sus diferencias, Bolivia, Ecuador, Colombia, Argentina, Chile, Venezuela, Nicaragua, y México, para citar algunos casos, cada uno con su historia peculiar, podrían aportar elementos comunes relacionados con la senda recorrida de reformas del Estado. Bien porque los cambios se hubiesen gestado bajo la férula de dictaduras prolongadas o efímeras; o que se hubieran gestado bajo las instituciones regulares; o que hubieran surgido en el contexto de crisis económicas y sociales acentuadas y crecientemente desbordantes, o bajo contextos de crisis más moderadas; o en regímenes políticos inestables; o bajo formas estables de sucesión del poder político. La reforma al Estado se impuso o se ha ido imponiendo bajo el paradigma de los ajustes estructurales, como una ley de gravedad inexorable, alrededor de la cual han girado los principales procesos de transformación.

Por esto mismo, insistir en las particularidades de cada uno de los casos, es aportar un material redundante en experiencias, que al fin y al cabo, gravitan en un mismo plano de coordenadas bidimensionales, en donde a las reformas estructurales suceden o le son concomitantes reformas institucionales.

La historiografía de esas reformas ha sido documentada por varios autores, muchos de los cuales repiten los mismos credos, y cuya lista no hace más que advertir las coincidencias de una corriente conceptual y teórica que ilustra con la pincelada de detalle las fechas, los momentos, los contextos específicos y las características del proceso reformador del Estado. Pero en todo ello se percibe, como la suma de elementos que nos permiten afirmar que se ha tratado de un movimiento que afecta a todos los países de la región.

Aprovecharé entonces éste espacio, no para insistir una vez más en la realidad de esos acontecimientos, de lo cual ya no dudamos, sino para extraer de todo el material, lecciones, alcances y limitaciones que de pueden derivar para la administración pública en su conjunto.

2. LIMITANTES DEL PROCESO

La administración pública suele identificarse con el proyecto político triunfador, como gobierno de turno.

Independientemente de la justeza o no que supongan las reformas a la Administración Pública. Es evidente que están sometidas al riesgo de inestabilidad. Dicho riesgo deviene generalmente de la sujeción incuestionable, por naturaleza, de la Administración Oficial a los procesos políticos, pero en particular de su vulnerabilidad a la alternación de los gobiernos sucesivos que lideran la conducción coyuntural del Estado.



La legitimidad de los posteriores ajustes resulta tan discutible como la de sus impulsores originales, a no ser por el móvil generalmente aceptado de que esas modificaciones están justificadas por la legalidad que confiere el sufragio al proyecto político triunfante.

Aún es muy pronto para juzgar en América Latina la validez de ésta argumentación, pero en algunos de los países de nuestra región esa inestabilidad ha sido especialmente marcada y su sensibilidad está conectada a la estructura partidista, en ocasiones de fuerte fragmentación, con características de inestabilidad en el régimen político y con la frágil articulación de la sociedad civil a esos procesos. Cuando la fragmentación partidista es especialmente marcada, o cuando a pesar de la aparente simplicidad de los partidos se encuentran proyectos políticos altamente rivalizadores, la legitimidad de los procesos previos se expone a toda suerte de avatares.

Los cambios pueden no aparecer significativos. No obstante, es evidente que las reglas de desenvolvimiento de las reformas pueden modificarse, aún manteniendo la apariencia inicial, o bien se pueden frenar los procesos, o quizá reorientar claramente el contenido de la política que animó las primeras reformas institucionales. Caben pues aquí varias posibilidades.

La pregunta que queda en el aire es, hasta qué punto puede sostenerse una reforma a la institucionalidad de la Administración Pública, que denote con claridad la exigencia de perdurabilidad y consenso necesarios para poder evaluar sus resultados, sus bondades o sus defectos.

La continuidad de las reformas queda cuestionada por no obedecer a la configuración de un proyecto de Estado y de sociedad legitimada ampliamente.

El punto anterior nos lleva a otro cuestionamiento de fondo. ¿Hasta donde esos proyectos de transformación institucional, ofrecen un estudio para modificar el estado o el Gobierno? Y si son un proyecto de estado, ¿cuál ha sido la tradición dominante en varios de nuestros países hasta hace unos años, frente a la continuidad del orden económico y político? No parece haber una tradición suficientemente asentada, de largamente profundamente democrática para abordar los procesos de transformación más significativos de nuevas sociedades y de nuevas instituciones, ni tampoco en esos procesos se crea una conciencia expresa, ilustrada, sobre las bondades y limitaciones de los modelos o paradigmas que se pretende implantar.

Por el contrario, en virtud de una gobernabilidad frágil, enfatizan en los discursos oficiales únicamente los aspectos positivos y esconden con especial celo los negativos de las medidas que pretenden implementar. A la postre, la propia realidad coloca en evidencia la debilidad y los riesgos de esas políticas y las hace vulnerables en sumo grado a la inestabilidad política de nuestros países y a la poca solidez

“...buscar motivación para vivir. No tendría sentido ser buen funcionario, si detrás de la eficiencia no hay una conciencia, clara y distinta, de que como humano es un ser llamado a la trascendencia.”

de las nuevas instituciones recién emergidas, que aún no han transitado su fase de maduración.

Entre más radical sea el cambio de paradigma, y si que lo es en el caso de América Latina en la última década y media, pues de lo que se ha tratado es de un quiebre en el modelo de desarrollo que predominó durante varias décadas. Más informado consciente y aún más debatido a todos los niveles de la sociedad, debiera haber sido el enfoque y metodología de las reformas adoptadas. Empero, ocurre exactamente lo opuesto. Los drásticos ajustes harían generado en muchos países situaciones de desestabilización social por los fuertes desequilibrios inducidos con las reformas, y por lo que de hecho se

venían gestando al interior del patrón de crecimiento o acumulación previo.

La comprensión, apoyo y fiscalización por parte de amplias capas sociales de esos procesos, aunque imprescindibles resultan esquivas y el éxito de la continuidad de los nuevos paradigmas, depende de los márgenes de tolerancia que aquellas sugieran.

El supuesto básico, fundamentado en que las reformas deben tener establecidas metas bien definidas y mensajes de política por todos conocidos, que permitan una supervisión accesible y fácilmente involucrados en la puesta en marcha de las políticas públicas correspondientes, que subordinan con facilidad y acuden a una estrategia de imposición “por arriba” de esos procesos transformadores.

La cuestión de la eficacia de corto plazo que las políticas de reestructuración no puede menguar el éxito de las consideraciones de mediano a largo plazo. En el corto plazo prima la viabilidad de los proyectos que promueven desde los gobiernos de turno, pero ello si duda, se convierte en un gran peligroso argumento en contra de su posterior eficacia y de la eficiencia misma del esfuerzo inicial. No debe olvidarse que la transformación institucional obedece a dinámicas de mayor espera que las que supone la implementación de las medidas de política económica, cuya temporalidad hace abstracción en estas particularidades.

Puede entonces aventurarse que una reforma institucional no es una simple cuestión instrumental, sino que implica una nueva lógica de intervención del Estado, en la cual se juegan diversos intereses, y que el balance de beneficiados y perjudicados, y la implementación de un modelo de *contabilidad de pérdidas y ganancias*, según los grupos que terminan involucrados, no puede tomarse como algo exógeno a los procesos de reforma, sino como una variable determinante en la dinámica y eventual consolidación de las mismas.

La reestructuración de la intervención del estado no puede confundirse con la reforma a la administración pública, así esta última sea un elemento fundamental de la misma. En esta primera etapa se afecta el quehacer del estado y se pueden rediseñar sus macro estructuras pero muchas otras tareas quedan pendientes.

Es evidente que los países de la región han pasado por fuertes procesos de *ajuste estructural*. Las líneas de reforma se han movido en dos direcciones concebidas como complementarias.

De una parte, se produjeron las modificaciones al sistema tributario, en la medida en que se hizo necesaria la desgravación arancelaria y la supresión o mengua del sistema de restricciones cuantitativas o de otros sistemas parancelarios en contrapartida, se implementaron nuevas concepciones de administración fiscal, moderando la carga impositiva, pero ampliando la base gravable e inclusive propugnando por gravámenes alternativos a los sistemas tributarios o rentistas tradicionales, cuando el régimen provenía de la exención de un reducido grupo de productos o de un solo producto de carácter externo. Se trataba también de sustituir las fuentes de financiación fiscales de origen externo, por una consolidación de la tributación domestica. Este nuevo patrón

de financiación de los presupuestos centrales no ha estado exento de traumatismos.

Se sintieron la reformas laborales bajo los nuevos esquemas de flexibilización, esforzándose por hacer mas atractiva la localización de industrias multinacionales y compitiendo por articularse a la cadena de valor añadido en las escaleras de producción globalizadas, con éxitos por cierto limitados, tanto en la generación de nuevo empleo (por efecto de las articulaciones mencionadas), como con relación a la eficacia de las medidas en el contexto de los mercados laborales nacionales, que se vieron agravados por drásticos procesos de desindustrialización relativa y por el marchamiento de los sectores agropecuarios. A estas reformas tributaria y laboral se adicionaron importantes transformaciones al régimen financiero, con miras a facilitar los flujos de capital, contribuir a la estabilización del sector externo y atraer inversión exógena como componente fundamental de complementación del proceso ahorro-inversión, de crecimiento y de generación de empleo. Sobre este último patrón las condiciones nacionales, aunque variables, mostraron en algunos países fragilidad desde la crisis mexicana y el efecto tequila.

La otra línea de reformas tiene que ver con el marco institucional y las reglas de gestión. Se afectaron así, los límites del Estado con relación al mercado, sometiendo a nuevas concepciones la política asignativa de naturaleza fiscal con tendencia a optimizar la asignación de recursos de la economía pública. Las instituciones y reglas de gestión de las instituciones de política económica, monetaria, fiscal, cambiaria y de crédito, fueron reestructuradas, en parte para garantizar la independencia de las decisiones que afectan la base monetaria de los vaivenes, estrecheces y afanes de la política fiscal. Pero también, a fin de imprimir mayor transparencia a las señales económicas y propugnar por la neutralidad asignativa, y además, para mantener los márgenes de ahorro interno necesarios para estimular la inversión y la dinámica de los mercados.

Todo esto, se artículo al marco institucional, al menos a nivel de orientación política. La primera articulación tuvo que ver con los procesos de privatización, o de desinversión, y la apertura de los países de la región a la inversión estratégica, doméstica y externa; en sectores en donde antes primo la inversión estatal, la cual se encontró insuficiente y rezagada frente a las exigencias del crecimiento, pero también en donde se cuestiono la eficiencia del Estado empresario. Esta orientación no supuso

salvo
adecuación
de activos
empresas,
valorar ~~orales~~ activos y promover
un marco regulatorio y de control
de las actividades privatizadas.

Las reformas administrativas fueron otro frente de acción. Fue necesario redefinir los roles del Gobierno central frente a los territoriales. Revisar el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en algunos casos diseñarlo, y hacerlo compatible con un nuevo reparto de competencias y de relaciones interinstitucionales y de estructuras de poder. Quizás que se hizo un exigente el proceso, en cuanto que significo concebir un nuevo marco de reformas políticas.

También se reestructuraron los ministerios, en consonancia con la descentralización, la privatización y la redefinición de los roles del Estado, de lo cual se derivaron importantes repercusiones en la ubicación de dependencias, en su número y en la denominación de los organismos, aunque vario la situación según los grados de libertad constitucionales, legales o políticos que se impusieron en el proceso. Finalmente, la cadena bajo en cascada hacia la situación del personal de empleados oficiales, hacia el manejo de las jubilaciones, los retiros voluntarios o forzosos y los planes de adaptación laboral, y finalmente, hacia el régimen de servicio civil y con relación a las estrategias de vinculación, remuneración y capacitación o formación respecto al personal que permanecería a futuro.

Pero este ciclo aparentemente completo, apenas si recomienza a implicar procesos de innovaciones y de reformas. Inicialmente, por cuanto la gestión pública cobija con denodado interés frentes recién creados de acción, los cuales ya se han venido enfrentando en unos casos mas parcialmente que en otros, o en forma mas o menos completa.

Uno de los sectores típicos del denodado interés del Estado es el social. Se han impuesto, y/o se están imponiendo, importantes procesos de reforma a la administración de los servicios de seguridad social y de vivienda, y a la atención de problemas de los grupos vulnerables específicos de la población, lo cual ha extendido el campo de acción de la profesión académica de Administración Pública hacia la gerencia social. Igualmente en el caso de la justicia, de las obras públicas y en particular de la infraestructura de transporte, de la atención al medio ambiente y del mejoramiento de la seguridad interior.

Todavía el margen de las reformas y del mejoramiento continuo en potencia es muy amplio y esta por probarse. Las instituciones son nuevas, las reglas de gestión son radicalmente distintas y el papel del Estado se ha modificado favorablemente. Existen renovados actores institucionales y surgen otras tensiones, demandas de nuevos perfiles de personal, innovadores estilos de dirección, que exigen redimensionar los procesos, y los marcos jurídicos estan en proceso de revisión dinámica o están modificándose paulatinamente.

Pero al lado de lo anterior, se ha evidenciado la necesidad de implementar nuevos procedimientos, establecer nuevas rutinas, acondicionar nuevos estilos de liderazgo y de dirección, redefinir las instancias que intervienen en los procesos de toma de decisiones, acondicionar instituciones y crear capacidades de gestión para el manejo, de los modernos aparatos institucionales, como en el caso de los emergidos para integrarse al comercio mundial, en el MercoSur, en el TLC o en el Pacto Andino, la tecnología administrativa tiende a reacondicionarse, revisando el papel de la informática aplicada a la gestión y al proceso de toma de decisiones, desarrollando el control interno, potenciando los métodos de evaluación y diseñando indicadores de desempeño, estableciendo gerencia por resultados y aclimatando una nueva infraestructura administrativa. Así podrán atacarse los problemas de corrupción, hacer transparente la administración, establecer, sistemas de rendición de cuentas, forma centros de información ciudadana y fortalecer la tutoría y el control social.

Fue necesario redefinir los roles de gobierno territoriales. Se revisó el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y se hizo compatible con un nuevo reparto de competencias y de relaciones interinstitucionales y de estructuras de poder.

Incorporar los componentes de cogestión, veeduría y participación ciudadana, comunitaria y de los usuarios de los servicios estatales en la Administración Pública.

Vistas así las cosas, y según el estado de maduración de las administraciones públicas en la región, es evidente que la reorientación de la intervención estatal es solamente un primer paso en los procesos de reestructuración. La administración Pública exige procesos de mejoramiento continuo y de cambios bien dimensionados y planificados, pero también, debidamente retroalimentados para su permanente rediseño.

La integración de los sectores bajo parámetros estándar de modernización de la gestión pública, formula nuevos retos a la integración, como ya lo ha puesto de manifiesto la deficiencia en los aprestamientos administrativos de cara a la apertura económica en distintos países que han abierto sus economías. Los sectores se quedan rezagados, o no se logran interrelacionar entre sí bajo criterios intersectoriales, o se dificulta su articulación a una institucionalidad de sistema, en donde pueden operar agentes públicos o privados de dentro o fuera del sector.

En otras términos, las reformas de tipo general reordenan los sectores administrativos y les imponen nuevas lógicas de conducta, pero con el tiempo las mismas parecen seguir derroteros distintos, o así no lo hacen, la implementación eficaz del proceso si reclama mayor coherencia en los desarrollos ulteriores, esto es, la adopción y la asimilación de medidas de tipo transversal, que atraviesen por igual la dinámica institucional. Estos programas transversales no se producen, o llegan timidamente impactando colateralmente la exigencia de nuevos procesos de mejoramiento continuo de la Administración Pública.

Precisamente los programas anticorrupción, la necesaria simplificación de tramites, la desregulación, el desempeño de nuevos roles frente a garantiza y prestar directamente los servicios, y otros tantos aspectos profundización en la política pública de modernización, se estrangulan por carecer de un medio siempre adecuado a cada caso sectorial.

El fenómeno de la extensión, esto es, la red de organizaciones que hacen el todo de la Administración Pública, no es abarcado por las medidas subsiguientes que reclama el proceso. Otra vez el desarrollo desigual se hace evidente al interior del aparato público, y se generan nichos aparte del movimiento global de reformas que tuvieron un mismo origen motor (al menos cuando así ha ocurrido).

Un proceso de reformas integral requiere de un liderazgo integral requiere de un liderazgo ejercido bajo el aval político del mas alto Gobierno. La intrincada simbiosis de la política y la administración se expresa de nuevo por esta vía.

Se requiere además una "rearmada" de las relaciones intersectoriales de la Administración Pública, considerando tanto los complementos como las especializaciones de los agentes institucionales, y a nivel transversal, grandes políticas de gestión compartidas por todos, que tengan el efectos de mejorar la eficacia y eficiencia del aparato público como una unidad y adaptadas a los énfasis de intervención

Se puede concluir de lo expuesto que la intervención del Estado se ha redimensionado en el transcurso de los últimos quince años, pero aun falta mucho por hacer en el campo de su Administración Pública como tal.

Independientemente de la justeza o no del paradigma del quehacer del Estado, y aceptando las premisas del nuevo modelo como un dato, prosigue la necesidad de reconfigurar las instituciones desde el punto de vista organizacional y de los sistemas de gestión que les sean compatibles, y ello demanda el desarrollo de una considerable tecnología, supone nuevas interacciones sociedad-Estado, e igualmente, de una apropiación general y de consensos sobre el nuevo modelo de desarrollo y el papel del Estado en el mismo. Se necesitan bloques de poder altamente sensibilizados a los procesos de cambio institucional, y a sus herramientas particulares, más allá de las decisiones estratégicas o del contenido de la intervención del Estado. Es precisamente en estas dimensiones donde podemos aventurarnos a afirmar, que se ha encontrado gran vulnerabilidad en los países de la región frente a sus nuevos retos.

Sistemas de rendición de cuentas poco confiables. La administración pública propugna por sistemas institucionalizados formales aunque importantes, pero aún insuficientes.

Es evidente que uno de los aspectos mas importantes de la nueva redimensión de las instituciones y de la gestión pública es la carencia de una vigilancia e integración efectiva del ciudadano, del usuario y de la comunidad a la gestión pública.

La tradición cerrada, jerarquizada y excluyente de los regimenes políticos en muchos de los países de la región coloca como prioridad y por reacción a ello, establecer un sistema de rendición de cuentas generoso, confiable y fácilmente identificable por todos.

Esta es una prueba muy significativa para medir hasta donde se ha avanzado en la configuración de un proyecto de Estado compartido en común y de Sociedad de consensos, y de cuanto más se puede avanzar. La creación de una conciencia colectiva de cambio debe incorporar al propio ciudadano y por supuesto a los grupos específicos de actores sociales que se caractericen por un determinado tipo de relación con el Estado. Abrir los canales de doble vía para potenciar la gestión pública y cambiar el paradigma de unilateralidad en la relación público-privado es uno de los mayores retos, y de los mas importantes a la hora de medir las verdaderas transformaciones de la gestión pública.

Evidentemente, no se trata de una apertura indiscriminada, pues ella debe ser detalladamente planificada, con el objeto de que surta sus verdaderos efectos benéficos y no se constituya en una frustración para el ciudadano, ni en una magra experiencia para los funcionarios, que pueda terminar cerrando esos espacios y generando efectos contrarios a los perseguidos. Para ello el sistema de información ciudadana y unas reglas claras de rendición de cuentas son herramientas de primer orden en este proceso.

La poca integración del gobierno a su interior en los procesos de reforma a la administración pública, hace que muchos proyectos de reforma que son eminentemente sectoriales, carezcan de la necesaria articulación orgánica.

Las practicas administrativas, en varios casos, siguen sus rutinas sectoriales tradicionales una vez se han producido lo principales "shocks" se reforma y se han replanteado las políticas públicas.

estatal y sus enfoques. Una rearmada semejante no "puede dejar por puertas" a ninguno de los actores institucionales.

No obstante, los procesos de reforma incurren con frecuencia en el error de considerar los sectores prioritarios de la política del gobierno de turno, sin preocuparse por una afectación integral de la Administración. O el proceso se suspende una vez se han tomado las decisiones políticas que afectan la estructura de la administración.

Hay carencia de un sistema de planificación administrativa. Se propugna por la planificación económica, social o ambiental, pero no se avanza en la reforma real a las instituciones y sistemas de gestión públicos.

Con algunas excepciones en las que se han verificado el surgimiento de organismos de planificación administrativa de muy alto nivel, aún en varios países las reformas siguen confinadas a las comisiones fiscales, a los ministerios de finanzas o a los componentes de desarrollo institucional de los préstamos de la banca multilateral. También es frecuente la organización de comisiones de reforma con la participación de diversos actores gubernamentales, aquí sí con una visión más integral.

Todavía no hay conciencia suficiente en las esferas gubernamentales de nuestra región, para institucionalizar planes administrativos y evaluarlos rigurosamente. También hay ausencia de una coherencia en las acciones sectoriales debidamente coordinadas, de una comunicación y diálogo fecundo entre las prioridades del desarrollo económico, social y ambiental y los desarrollos administrativos requeridos para su puesta en ejecución.

Hay que anotar, que no son los organismos de planificación los llamados a implementar las políticas de modernización, o a ejecutar los programas de gestión pública. Es esta una modalidad que debe asumir un órgano especializado del Estado, aunque bien en coordinación con las prioridades del plan de desarrollo.

Tampoco es una cuestión puramente fiscal, pues dejando de lado la premisa de economía pública en la que se entrecruzan instituciones y política de gasto, límites entre el mercado y el Estado y modelos de financiación y diseño organizacional, la cuestión administrativa es una esfera especializada en acción y de reflexión, y su dinámica obedece a racionalidades especiales, si bien complementadas a la puramente fiscal.

La plantación administrativa exige una conducción de muy alto nivel. El SENDA, o el CONAM en Ecuador, la COPRE en Venezuela, la Secretaría de nivel presidencial en la Argentina, son muestra del esfuerzo que en esta dirección de institucionalización de la plantación administrativa se viene realizando, pero es obvio, que no es una experiencia generalizada, y que al frente de esos esfuerzos se diluye la conducción de las mismas en los procesos planificadores generales, nublando la especificidad del fenómeno administrativo en las variables macro de la política pública del desarrollo.

No son ajenas a nuestro medio las rigideces del marco constitucional que evitan emprender con flexibilidad las reformas que demanda la Administración Pública. Recientemente Honduras se quejaba de esta situación, en la medida en que su ley general de Administración Pública indispensable en sus procesos de modernización encuentra serios obstáculos en el legislador de turno. La estructura Ministerial en Argentina parece inflexible a las necesidades del ajuste, a pesar de la enorme dinámica de esa reforma entre 1989 y el presente. Los cambios administrativos de alto nivel aun requieren un tortuoso trámite legislativo en Colombia.

Pero por otra parte, en la medida en que las necesidades cambian se identifiquen con la debida anticipación, y esto solamente ocurrirá con la configuración de un sistema de desarrollo institucional, será necesario modificar esas rigideces, avalados por un verdadero sistema planificador que con seguridad demostrará sus bondades, y que a su vez exigirá mayor detalle y previsión.

Esto demuestra la necesidad de que el Ejecutivo cuente en los diversos países con la potestad de introducir los cambios en el aparato institucional y lo acomode a sus prioridades de Gobierno, de forma que las instituciones puedan responder más flexiblemente a las necesidades de modernización y se logre superar el rezago administrativo del cual sufren estructuralmente las reformas.

Si algo puede quedar en claro es que la reforma administrativa no puede concebirse como un corte transversal en el tiempo y que al contrario, se exige considerar sus tendencias, sus ajustes y sus evaluaciones periódicas. La reforma administrativa es un proceso de mejoramiento continuo y no constituye una excepción. Quizá por lo mismo no nos parecerá extraño encontrar en ciertos países la existencia de ministerios de reforma a la administración o de comisiones permanentes de reestructuración y modernización.

Las elites políticas gobernantes no están por definición opcionadas o habilitadas para administrar. Se requieren estrategias para imprimir organicidad a las dos esferas de actuación estatal.

Evidentemente, los proyectos políticos gobernantes de turno demandan una Administración Pública bien dotada, capaz de proporcionar los instrumentos técnicos necesarios APRA garantizar los planes y énfasis de intervención estatal diseñados por los elegidos.

Esto supondría una burocracia de alta capacidad administrativa y técnica, capaz de adaptarse a las prioridades cambiantes de la política pública. Supone la existencia de escuelas de formación en Administración Pública, de las cuales se puedan servir las elites gobernantes emergentes con confianza. La carencia de programas de alto gobierno es otro aspecto que brilla por su ausencia. La cultura de gobernar ha estado marginada de la de administrar. Desconocer el medio de actuación de gobierno natural, cual es la Administración Pública, es seguir manteniendo el artificio de separación entre la política y la Administración, cuyas secuelas atentan gravemente contra la sana conducción del Estado.



Una prioridad de los gobiernos ha de ser la de servirse de los programas de alta formación y del adiestramiento en la Administración Pública. Las necesidades económicas de los países y el ámbito de negociación política en que se desenvuelven las decisiones públicas, ha llevado a una suerte de desconocimiento en la importancia de la disciplina administrativa, y quizá esta ha contribuido a alimentar el mito de separación entre el gobierno y la Administración Pública. Si esa separación subsiste no es por la naturaleza que le es propia a cada uno de esos procesos, sino porque representa una deformación en la conducción de los estados.

Aceptar esta correlación no implica que deba desconocerse la estabilidad propia de los sistemas de mérito en la Administración, sino más bien, que las funciones públicas no pueden leerse neutralmente, al margen del contenido de la política que inspira la acción y la vocación de gobernar.

3. ALTERNATIVAS DE POLÍTICA

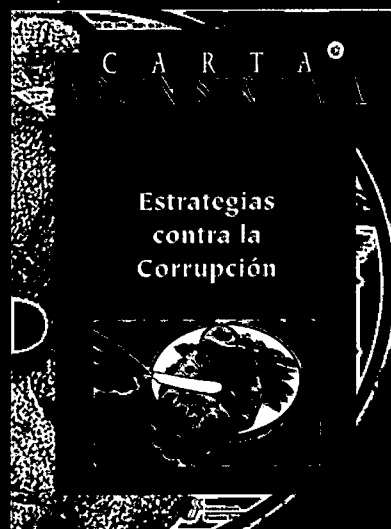
La reforma a la Administración Pública en América Latina, llama la atención sobre varias lecciones, que sumariamente, entre las más importantes, son las siguientes:

1. No existen procesos acabados de reforma a la Administración Pública, por lo cual es indispensable volver sobre las reformas preexistentes, retomarlas críticamente y evaluarlas a la luz de las conveniencias del desarrollo continuamente. Es necesario articular en el futuro, en forma explícita y orgánica, los redireccionamientos y cambios de énfasis en el modelo de intervención estatal con las modificaciones al diseño organizacional y a los procesos de gestión en el sector público.
2. En consecuencia, debe institucionalizarse en los países sistemas de planeación administrativa, vaciados de contenido fático, esto es de contenido histórico y de contextualización sobre el papel del Estado en el desarrollo y en los procesos de superación de los principales retos que enfrentan nuestros países. Tales sistemas de planeación administrativa serán herramienta de gran utilidad en la búsqueda de redimensionamiento mismo del Estado y constituirán fuente de análisis de primer orden para discutir los derroteros de la intervención estatal.
3. Deben ponerse en marcha estrategias para la formación del alto gobierno y mejorar la capacidad efectiva de conducción estatal por parte de las altas élites dirigentes de la Administración Pública. Este aspecto sugiere contar con estrategias transversales de modernización, superando los enfoques sectorizados y articulados, evitando la fragmentación y la generación de nichos institucionales marginados del movimiento general de reforma.
4. Debe integrarse una acción nacional del sector público y privado, para profundizar los procesos de modernización y vigilar la consolidación de los avances obtenidos en la reforma a la Administración Pública. No se trata simplemente de buscar mediaciones que legitimen la acción del Estado, aunque pueda ser este un efecto importante de la cooperación público-privado. Se trata sobre todo de garantizar un observatorio conjunto con la sociedad civil para adelantar ajustes y ahondar reformas pendientes, y para lograr visiones consensuales sobre la dinámica y la marcha del proceso de transformación e introducir con oportunidad y eficacia los ajustes pertinentes.
5. Debe abrirse paso a nuevas disciplinas de formación en las áreas de Administración Pública, incorporando al análisis los temas de integración, de gerencia social, de seguridad social, de gestión pública ambiental, de administración de justicia, entre otros. Estos procesos de formación deben tener una estrecha articulación con los énfasis del desarrollo económico, social y ambiental, considerando la naturaleza de las políticas públicas respectivas y sus marcos de operación institucional, sus diseños organizacionales y sus marcos de referencia para la gestión.
6. Igualmente, deberán implementarse procesos de mejoramiento continuo en las instituciones, estableciendo estrategias de generación y apropiación de tecnologías administrativas, promoviendo la cooperación horizontal y la integración de acciones en el plano administrativo.

Aunque pueden señalarse un sin número adicional de grandes políticas de Administración Pública, tales como planes profundos de política anticorrupción, desregulación, simplificación de trámites, control del resultado, implementación de indicadores de desempeño institucional, planes de mejoramiento continuo, planes de transparencia, pactos ciudadanos, otros tantos, en el fondo de lo que se trata es de dinamizar el aparato público mediante una concepción distinta, superando la visión instrumental de la organización administrativa y haciendo de ella un cuerpo activo y articulado a los procesos de cambio global en forma permanente y dinámica. Articular el cuerpo profesional de Estado a la discusión, procurar la innovación permanente emergida desde el organismo mismo de la organización pública, es generar un nuevo enfoque en cuanto a papel que deben cumplir las instituciones, en lo que podría denominarse una nueva cultura administrativa.

Los programas anticorrupción, la necesaria simplificación de trámites, la desregulación, el desempleo de nuevos roles frente a la prestación de los servicios, y otros tantos aspectos de profundización en la política pública de modernización, se estrangulan por carecer de un medio adecuado a cada caso sectorial.

1998



EL PAPEL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU RESPONSABILIDAD FRENTE A LA SOCIEDAD



Intervención del Procurador General de la Nación, durante la "I Cumbre regional sobre capacitación en el servicio público", realizada el 25 de marzo pasado en Villavicencio. Aquí el Dr. Jaime Bernal Cuellar hace una reflexión sobre la ética del funcionario público y se pronuncia sobre la función de los órganos de control, así como sobre los vicios más comunes en contratación administrativa.

1. LA FUNCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Yo creo que cuando las personas y en especial los servidores públicos dedican una parte de su tiempo y hacen algunos esfuerzos para concurrir a estos foros, es porque existe un interés que nos obliga, a quienes transitoriamente desempeñamos cualquier cargo público, por lo menos a dejar unas ideas de simple reflexión, cuando el país desafortunadamente transita por una situación nada fácil, por una situación de violencia. Todos debemos reflexionar para que interiormente podamos determinar, si estamos haciendo algo, si debemos hacer algo para recuperar la estabilidad.

Creo que es el momento en el cual no podemos dejar que ciertas autoridades traten de realizar conductas para sacar al país adelante. Este es un compromiso de los servidores públicos, y de toda la ciudadanía. Por eso mi charla no va a ser una cátedra, porque sería irrespetuoso de mi parte, pretender enseñarle a las personas que manejan estos temas mejor que yo, sino a puntualizar algunos aspectos porque tampoco soy de los que arriesgo a dar soluciones sin haberlas preparado determinadamente como puntos para que ustedes mis queridos servidores públicos a lo largo de estas charlas que van a tener, comprendan que cuando se llega a estos cargos públicos no es a ejercer un poder, esa es la primera equivocación que tenemos.

Nosotros llegamos a estos cargos a prestar un servicio y dentro de ese marco, haré simplemente algunas precisiones que nos convienen a todos los servidores públicos, y esto lo hago también por que prácticamente estoy cerrando mi ciclo de actividad profesional, primero como administrador de justicia, -que creo conocerlo,- segundo como abogado litigante, y hoy como ministerio público, teniendo el poder disciplinario para todos los servidores del Estado.

El primer aspecto en el cual debemos reflexionar es, por que razón y que alcance tiene el cambio constitucional de 1991. Normalmente se nos habla de un Estado social de derecho. Aquí en Colombia se ha venido hablando de un sinnúmero de figuras jurídicas que no hemos desarrollado ni comprendido su verdadero alcance. Permítanme ustedes un ejemplo: Se hablo de un sistema acusatorio en Colombia para el área penal, y es un sistema que ni es acusatorio ni es inquisitivo, esta elaborado a la colombiana, pero eso no significa que sea irregular, que sea malo, porque las normas son neutras y depende de quien aplique, y como aplique y allí hay una segunda reflexión.

No podemos seguir creyendo que todo lo vamos a resolver a través de la promulgación de normas dolosas. Hay una inflación legislativa en Colombia, tenemos normas absolutamente para todo, y ese aumento de normas, ustedes en su experiencia, señores funcionarios, se habrán dado cuenta que en ocasiones ni siquiera sabemos que esta vigente o que esta derogado, y cual será el alcance de esas normas. Esta es una primera dificultad para aquellas personas que dedican su actividad a ser alcaldes, o gobernadores, o a administrar la justicia o a ser procuradores.

Cuando hablamos de un Estado social de derechos debemos darle algún contenido verdaderamente serio. Cuando dijeron: "Colombia va a ser una democracia participativa, pluralista y por encima están los intereses de la sociedad sobre intereses individuales", allí ya se marco la finalidad exacta del Estado colombiano, allí ya dejamos de lado lo que demonizan los que saben de esto, el absolutismo, en el esquema del proceso de reestructuración de un Estado, dejamos el sistema neoliberal y pasamos a un Estado social de derecho. Pero surge una reflexión cuando en el artículo I de la Constitución y no



Carta Administrativa

voy a mencionar mas normas de la Constitución, porque me parece que ese es el punto de reflexión que tenemos todos, se anuncio que era un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista fundada entre otros valores en la prevaencia del interés general.

Nos falta la necesidad de un rumbo y un cambio de perfil tanto a los servidores públicos como a la sociedad. ¿Porque hago esta afirmación? Porque de este artículo y de su preámbulo de la Constitución Nacional surgen dos principios o núcleos rectores fundamentales: Uno, el respeto a la dignidad humana, y otro, la prevaencia del interés social sobre el interés individual.

Hemos deducido tres características básicas: Una, la Constitución establece las bases de la administración pública: dos, establece las funciones exactas de cada servidor público; y tres, establece las responsabilidades clarísimas de los mismo. Por eso decía que con esta Constitución Nacional, nosotros no podemos llegar a lo que accidentalmente pudimos acceder, a ejercer poder. Nosotros llegamos es a prestar un servicio, y ahí el cambio radical de lo que denominan el Estado social derecho.

Esto permite hacer algunas afirmaciones. En primer lugar, las actuaciones de las autoridades públicas están totalmente reglamentadas, lo cual significa que no podemos improvisar y tenemos una competencia reglada en la Constitución y en las leyes que desarrollan la Constitución.

En segundo lugar, hay una división exacta de poderes, que es lo que denominan principios de legalidad, y ese es uno de los puntos que creo esta generando problemas de desorden en la administración pública, cuando invadimos o tenemos que atribuir funciones a otros en áreas que no les corresponden, o cuando utilizamos mecanismo como la conmoción interior de manera inapropiada, porque son mecanismo totalmente excepcionales.

En tercer lugar, la Constitución establece el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho, que es el que tenemos en Colombia, y que no puede ser simplemente un escrito allí que no se ha desarrollado. La Constitución fija esas finalidades del Estado, que no son otras diferentes que buscar el bienestar del interés general.

En cuarto lugar, todos los servidores públicos tienen un control, que incluyen el de carácter social, que se establece también en algunas normas constitucionales.

En quinto lugar, todo servidor público tiene un límite funcional de su competencia y no puede existir un solo cargo al cual no se le atribuya competencia alguna, pero la Constitución va mas alla. La Constitución nos esta hablando de una organización democrática, pluralista y participativa, que nos va a referir que es la república unitaria, que son los territorios nacionales etc., eso lo conocen ustedes divinamente. Lo único que puedo decir es que no se puede pensar en una total autonomía de cada territorio, sin que dependa de un programa exacto que se diseña desde el gobierno central, pero creer que cada uno de nosotros es un mundo aparte dentro de un engranaje que debe existir del Estado, es una equivocación radical. El señor alcalde, el señor gobernador, los señores ministros, el Fiscal, el Contralor, el Procurador, tienen unos límites exactos en sus funciones y tenemos una autonomía relativa, pero una autonomía que tiene que seguir unas directrices dentro del esquema del Estado social de derecho. Hablar de organización democrática, coparticipativa y pluralista exige una reflexión que se deduce también del artículo 3 de la Constitución Nacional.

2. LOS SERVIDORES PÚBLICOS FRENTE A LA SOCIEDAD

Somos unos prestadores de servicios, nosotros no somos sino unos intermediarios, muchas veces, entre la sociedad y el alto gobierno, por eso con profundo respeto, no entiendo a ese servidor público arrogante, que cree que el puesto se lo heredaron, por escritura pública y que nunca lo van a dejar. Yo parto de un supuesto y seguramente estoy equivocado, pero creo que nosotros no podemos llegar a los cargos públicos a hacer prestigio, nosotros tenemos que darle prestigio al cargo que nos han asignado por elección popular, o por el nombramiento que ordene la Constitución.

A mi me preocupa, y eso lo digo como Procurador, ver a unos funcionarios que creen que cumplir con su trabajo es estar incorporados a una nomina municipal, departamental o nacional. Ese no es el servidor público que esta reclamando la nueva Constitución Nacional, ese es un señor que debe pertenecer a la burocracia, nosotros no debemos llegar a ampararnos en unas nominas cualquiera que sea el puesto que tengamos, desde el mas bajo al mas alto, inventando para nuestra hoja de vida prestigio por estar en este cargo.

Nosotros, los servidores públicos, tenemos necesariamente un control social, cuando dicen que esta es una democracia participativa y pluralista. Tenemos que rendir cuentas a la sociedad de la que somos intermediarios, por eso yo me arriesgo a equivocarme, pienso que cuando llegamos a un cargo público no podemos ir con la pretensión de que el control que se ejerce para nosotros sea que en un momento determinado se nos rinda homenaje.

Hay algo curioso señores funcionarios, y aunque he recibido algunas condecoraciones, no comprendo porque cuando un funcionario presta sus servicios, tienen que condecorarlo, si eso es lo normal, que prestemos el servicio dentro del marco legal. No entiendo porque tienen que ponernos 4 condecoración para seguir trabajando, si nosotros llegamos al cargo público es a dedicarnos a el, para eso nos pagan, pero, como lo digo en todas partes, aquí se inventaron los desayunos de trabajo, aquí ya no se puede trabajar sin comer almuerzos de trabajo, comidas de trabajo, medias nueve de trabajo, calentados de trabajo, no se si ese es el marco propio de las funciones.

Yo creo que nosotros tenemos una responsabilidad sagrada, por eso cuando hablo de control social no nos puede molestar que nos lo haga, incluyendo a los señores de los medios de comunicación, porque nos hemos amparado en algo que para mí es un mito y es que no se puede tocar la intimidad de las personas. Entendamos bien que es la intimidad, entendamos bien que eso es la relación estrictamente personal de familia, en la que nadie se puede entrometer; eso me parece normal. Cuando uno se disgusta con la esposa, o con los hijos, eso es normal y nadie se puede meter; pero los servidores públicos tenemos necesariamente que llevar una vida abierta para que la analice quien quiera.

Hemos deducido tres características básicas: una, la constitución establece las bases de la administración pública; dos, establece las funciones exactas de cada servidor público; y tres, establece las responsabilidades clarísimas de los mismos.

A mí me preocupa cuando dicen, que a través de una llamada sorprendieron a alguien cometiendo una irregularidad, que tocaron la intimidad, es que cuando nos encargamos de un puesto, nuestra intimidad se nos reduce considerablemente a las acciones puramente familiares, por el resto, vida privada, vida pública, tenemos que responder a la sociedad. Eso es elemental, y yo no soy un santo en lo más mínimo, pero cuando uno está en un cargo público debe al menos demostrar que tiene un comportamiento que le de ejemplo a la sociedad, y a eso es lo que yo llamo control. Tenemos que estar expuestos a

los controles que no haga cualquier persona que sea, incluyendo a los mismos medios de comunicación.

Hay otro factor fundamental, cada vez que se toma una decisión administrativa, judicial, o de cualquier otro índole. Es ver si esta decisión está respondiendo al interés social, porque no nos podemos quedar en esas normas, frías, en los incisos, en los numerales, nosotros tenemos que darle una respuesta a la sociedad. Cuando accedemos a un puesto, por elección popular, uno no puede decir que borra toda su historia o deja de mencionar que es político o de pertenecer a determinado sector político, porque a partir de ese momento pertenecemos a la sociedad y no a un determinado sector. Aquí hemos dedicado unos esfuerzos grandísimos, las autoridades, la Policía, la Fiscalía, todos los que trabajamos es combatir un sector de los delitos, pero hemos dejado de lado un espacio importante que en especial, apunta a la contratación administrativa.

La justicia debe tener un contorno diferente, un buen nombre. El honorable magistrado debe ser un pedagogo y cada sentencia en materia civil, laboral, penal, debe constituir una enseñanza para la persona a la que se dicta sentencia y lo primero que debe enseñarse a esa persona es que por que se le sentencia. Sin embargo, para decirle: usted queda condenado a tantos años, o usted perdió su residencia por tal razón, le citan 20 o 30 autores. Pero ese señor sindicado lee la sentencia y lo primero que dice es: "mire, esos dos señores que me citan no vieron lo que yo hice". Creo que hay que enseñarle a la persona por que se le condena, ese es un principio lógico de pedagogía.

3. LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ustedes tienen que reflexionar en algo señores servidores públicos: no podemos negar que hay corrupción, y debemos encontrar fórmulas de solución, y lo primero que tenemos que aceptar es la realidad. Cuando una persona está enferma tiene que aceptar su enfermedad para someterse a un tratamiento. Si, hay corrupción en Colombia, y ahora ensayemos simplemente cuáles serían las causas de esa corrupción. No pienso agotar una enumeración de las causas, depende cada sector del país, porque cada sector tiene su propia forma de trabajar, sus propias necesidades, y pienso que la primera causa es el narcotráfico.

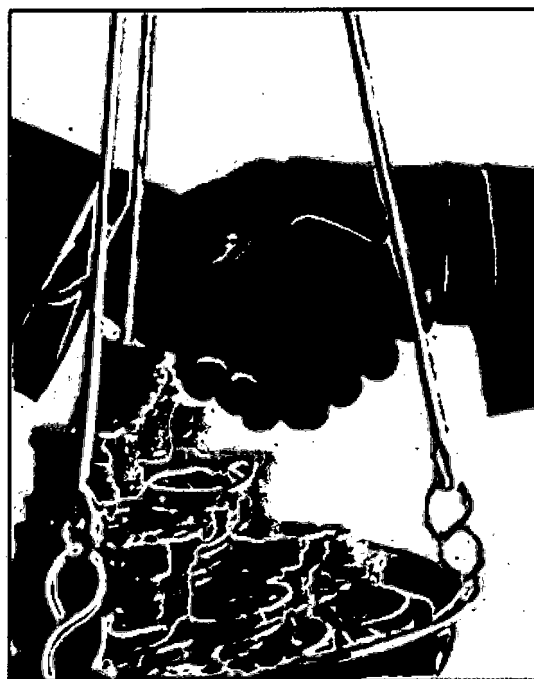
El narcotráfico introdujo la corrupción en el país pero afortunadamente se está combatiendo, y se está combatiendo, seriamente, por eso no soy muy partidario de certificaciones no certificadas, me interesa cómo se está combatiendo pero al lado de esto, que más ha pasado aquí. Se debe exigir un proceso de cambio social y yo creo que nosotros podemos lograr la paz duradera con el simple hecho de que se

suspenda un enfrentamiento entre un ejército regular y un ejército irregular. Colombia requiere un proceso de cambio social, mirar la citación de no se cuantos miles de personas que están sin trabajo ni educación.

Otra causa generadora de corrupción es la desorganización administrativa. Me parece que la desorganización administrativa está representada muchas veces en la ineficacia de los órganos de control, incluso de la Procuraduría de la Nación, cuando no se está dando la respuesta necesaria a las solicitudes y quejas que se vienen presentando.

Me parece que otra causa es la tolerancia ciudadana, esa tolerancia mal entendida porque a veces, uno observa en reuniones sociales que hay quien dice, mire, yo tuve este contrato, yo compré a una autoridad, a cualquier servidor público, y lo toman como a un ciudadano audaz, un ciudadano que le entrego como llaman algunos, una propinita al servidor público. Eso se llama ¡cohechito!. Debemos quitarnos ese criterio de propinita, es lo elemental señores servidores públicos. Cuando se toman las cosas propias del Estado para nuestro propio servicio, cosas elementales como una resma de papel, una caja de colores, una cosa de estas, para satisfacer las necesidades de los niños, eso también se llama ¡peculadito!, pero allí es donde tenemos que empezar.

Señores servidores públicos nosotros estamos puestos en una ventada donde se está analizando todos nuestros comportamientos y la sociedad está siguiendo nuestros propios





ejemplo. Esa violencia verbal quizás utilizada en las mismas campañas políticas, eso tenemos que acabarlo, eso es lo que ven los niños en las escuelas, y de los colegios, eso hay que terminarlo.

Tenemos que presentar y exigir que se nos presenten unos programas de gobierno y no simplemente creer que se logra obtener beneficios a través de una votación, descalificando groseramente a cualquier persona, por eso les decía que la Constitución tiene un presupuesto, el de la dignidad humana. El problema de la conducta oficial, reflexionemos hacia el interior, es si estamos cumpliendo exactamente con nuestras funciones, con la prestación de nuestros servicios.

4. LA FUNCIÓN DE LOS ORGANOS DE CONTROL

Hay dos causas, para mi gravísimas, de corrupción: el manejo presupuestal y la contratación administrativa. Tenemos que buscar unos remedios y simplemente, resumiendo, debemos exigir a los órganos de control que lo ejerzan en forma plena y si es necesario modificarlo. Yo soy de los que he propugnado que a un Contralor, a un Procurador o cualquier otro cargo, que manejamos un sinnúmero de personas vinculadas a las instituciones, se nos debe cambiar el sistema de elección, porque los órganos de control no deben tener vínculos de carácter político, porque así lo dice la Constitución Nacional, a mi me parece que allí ya se presenta un desfase gravísimo, porque queda debiendo favores a un determinado grupo político y una persona que le deba favores. Quizás yo ya estoy por fuera del bien y del mal, y no es que me sienta muy viejo, pero cuando uno toma esas posiciones para luego buscar prebendas en otros cargos o asaltar aspiraciones de elección popular, me parece gravísimo. Yo creo que, o cambia el sistema de elección popular, o nos deben inhabilitar, para aspirar a cualquier cargo público de elección popular, y allí estaríamos dando una mayor respuesta a lo que es un órgano de control.

El órgano de control debe tener una autonomía, no debe tener contagio de orden político, no por que no respete a los políticos, yo los respeto, los admito, pero que ejerzan las funciones que les correspondan. Pero cuando estos órganos de control se politizan, a mi me parece que ya se desvía de su función.

Debemos fortalecer el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, mas que el proceso penal, porque muchas veces se comete un peculado que llaman técnico, de administración oficial, por desconocimiento de normas. De ahí la importancia de la inhabilitación del servidor público que viole el régimen disciplinario.

He visto hojas de vida con 2,3 y 4 suspensiones. Me sorprende y me preocupa. No se si es que a mi se me está olvidando todo, no se si es que las suspensiones dan puntaje para ascender a un puesto mejor, parece que eso es un inversión que yo no conocía, o no se si el que esta suspendido le quede mas tiempo para buscar a sus padrinos para que ayuden a buscar otro puesto, y el que no esta suspendido no le queda tiempo. Yo creo que la inhabilitación es una formula discutible, desde luego, pero es una formula de desvincular a la gente por 3, 4,5 o 10 años de la administración pública y eso lo requiere un jefe en Colombia. Nosotros, los servidores públicos, tenemos que propiciar una campaña urgente de cambio de la cultura ciudadana. En que sentido yo lograría ese cambio? Que la gente crea en sus funcionarios, cuando el señor Alcalde, el señor Gobernador, el Procurador, el Contralor, quien sea, pueda llegar a un punto en que le digan: creemos en usted como institución, ese es el punto al cual debemos aspirar, donde tenemos que dejar el interés puramente particular por el interés del carácter público.

5. VICIOS EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Hace unos momentos mencionaba que uno de los campos en los cuales se presenta mayor corrupción es en la contratación administrativa. En la Procuraduría hicimos un muestreo, le pedí a gobernaciones y algunas alcaldías que nos enviaran los contratos de noviembre, diciembre y algunos de enero, porque cosa curiosísima, es que yo lo digo con la mayor franqueza, en noviembre y diciembre se dispara la contratación administrativa. ¿Cuántos contratos? No se, pero si se mas o menos cuantas investigaciones estoy haciendo y cuantos contratos pueden tener vicio en este momento 800, 1000, 1000 y pico de contratos, se dispara. Ustedes comprenden perfectamente porque se dispara la contratación, máximo si se esta en víspera de elecciones. Estamos haciendo un registro de todos los contratos que se firman en algunas alcaldías.

Pero, ¿Cuáles son los principios fundamentales que se están violando en la contratación? Primero, se esta violando el principio de la transparencia, se esta manejando con un criterio, para ser benévolo, demasiado amplio, allí no se esta respetando la selección objetiva, allí, parece que se están pagando favores de diferentes índoles a través de contratos. Y es que es curioso, en épocas preelectorales, yo no se si son las mimas o diferentes, pero trasladaban tejas de un lugar a otro, bultos de cemento, ladrillos, que ustedes saben para que se hace esto.

El segundo vicio contra la transparencia es la determinación objetiva del contrato. Hemos encontrado contratos que dicen: reparación o remodelación, pero no dicen en realidad en que consiste exactamente la remodelación, y hay ya viene los primeros desfases, por que entonces el contratista dice <<eso vale tanto>> y después vienen las adiciones porque no alcanzo la plata ni el tiempo. Eso vamos a tratar de controlarlo. Sé que no es fácil y que no tenemos personal preparado, trataremos de combatirlo, porque es una situación gravísima que se está presentando.

No existe un control social, tiene que hacerse audiencias públicas, tiene que publicarse el pliego de condiciones, el control social debe ser supremamente serio, faltan estudios previos para la contratación. En alguna parte, no puedo ubicar porque es falta de respeto, una carretera no la han inaugurado porque no aguantó para la inauguración, ya está inservible, y se dice que tiene todos los requisitos, cuando ya nos demostraron que no sirve. En cuantos millones íbamos, no lo sé. Otros principios que se están violando son el principio de planeación y allí si que hay un problema: la necesidad y el manejo de la urgencia manifiesta. Hace poco veía en los medios de comunicación y ya estoy investigandolo, que había manifiesta urgencia para contratar un ballet para los desplazados. Interésantísimo, tienen que divertirse, con hambre, pero se divierten. Y dizque urgencia manifiesta. Ese concepto está violando todos los principios. Estamos haciendo seguimiento a la famosa urgencia manifiesta que nos han puesto de frente.

Hemos detectado que no se estudia la disponibilidad presupuestal y he oído algunos Alcaldes y gobernadores decir que está en quiebra el departamento, el municipio. No dejaron ni un solo peso para poder realizar las obras que quedan, por un manejo irregular de la disponibilidad presupuestal y por que no hay sujeción clara a las apropiaciones presupuestales.

Otro principio que se viola, es algo que dominan los técnicos -yo soy un aprendiz en eso -la ecuación contractual, que es el principio de equilibrio y la responsabilidad que debe tener la persona que contrata. Allí uno observa ausencia de garantías y sobre costos como los que hemos visto en algunas partes del país en donde debe ser que son los materiales un poco escasos, porque los sobrecostos ascienden al 200 y 300%.

En cuanto a los principales vicios en la contratación que hemos detectado está el fraccionamiento de contrato. Hemos encontrado que <<X>> parte, para la misma obra, contrataron y pagaron a 5 personas diferentes, porque creen que es la forma de eludir la licitación. Otro vicio detectado consiste en los porcentajes que exigen para otorgar licitaciones y comprarlas. Logramos descubrir algunos casos por grabaciones, pero el problema es que se está volviendo una cláusula contractual. Es difícil descubrirlo, pero vamos a intentarlo, alertando a la ciudadanía para que confiese ese hecho, para que nos lo cuente.

Se está violando también la contratación directa de manera flagrante, especialmente tomando uso de la urgencia manifiesta. Hay unos puntos que son, como les decía, los sobre costos, la ausencia de garantías, objetos innecesarios, la cooperación a través de cooperativas, no se tienen en cuenta los términos de referencia, únicamente se contrata con ciertas personas, únicos contratistas y hemos detectado en diferentes partes, unos contratos que resultan curiosos. Vimos una asesoría jurídica que a uno le dan ganas de retirarse del puesto. Hasta la semana pasada teníamos cuantificado asesorías de una entidad por 5.600 millones de pesos, pero ayer pensé que eso ya había parado allí, y lo que los señores me dicen es que ya vamos en 8.000 millones de pesos. Hombre, yo creo que hay abogados sabios, no me queda duda, y que hay abogados costosos, tampoco me queda duda, porque yo ejercí la profesión, pero que me digan a mí que honorarios y asesorías fraccionales por un valor de 8.000 millones de pesos en asesoría, ni porque tuviera que hacer un cambio de todos los límites fronterizos de Colombia.

Encontramos un contrato curioso, y es que cuando uno está equivocado contrata lo que sea. Un señor alcalde contrató a un experto en hablar en público para que le hiciera los discursos durante un mes, por 8 millones de pesos. No sé cuántos discursos le hizo a ese alcalde. Yo sé que toda persona tiene derecho a sus asesores, eso me parece normal, pero creo que llegar a esos extremos de pagar tan caro por los discursos, con impuestos municipales o departamentales, es algo que sí está mal. Omita el discurso pero pagar 8 millones de pesos... eso me parece gravísimo.

Las consecuencias que se derivan de estas violaciones son:

En primer lugar, las nulidades de los contratos. En algunas partes estamos enviando, no imponiendo, oficios a ciertos distinguidos nuevos gobernadores, nuevos alcaldes, recomendándoles muy amablemente que miren esos contratos y apliquen las cláusulas de nulidad de los mismos. Es gravísimo lo que se está haciendo. -corro las consecuencias-, pero hay contratos que no se pueden en ciertos casos, ejecutar. Estamos pidiendo y recomendamos, por el momento, desde luego, la terminación y liquidación de algunos contratos, empezando por Cundinamarca. El señor Gobernador ya liquidó varios contratos, porque allí se disparó la contratación creo que por 55 mil millones.

Los asesores de planta de la Procuraduría llegaron a la conclusión clarísima de que se está violando el régimen contractual a través de las cooperativas. Intencionalmente tal vez, -no puedo prejuzgar de buena fe, mal interpretada la ley, todas las hipótesis que ustedes quieran, se está violando, la ley y no es una hipótesis, es una realidad.

Resulta que hay quienes creen que a través de las cooperativas no hay licitaciones. De dónde, cuándo, porqué, si la ley está diciendo otra cosa, si hay licitaciones. Si se dan las condiciones de la licitación se cree que no se deben prestar las garantías necesarias, y esto no lo dice la ley por ninguna parte. Las cooperativas tienen que prestar las garantías necesarias, no hay selección objetiva, se está haciendo toda clase de fraccionamiento a través de ellas. No se está haciendo planeación, no hay la selección necesaria ni técnica ni objetiva, a través de las cooperativas. Nuestro problema no está en decir que las cooperativas tienen que sujetarse a la Ley 80/93.

Una distinguida cooperativa me pidió audiencia, llevo a sus abogados y técnicos, estaban los técnicos de la procuraduría, discutimos 2,3 horas y llegaron a la conclusión de que estaban equivocados. Hoy hemos tenido ya respuesta de otras cooperativas, que me dicen: sí, a partir de aquí vamos a formalizar, eso no lo podemos desconocer.

Tenemos conocimiento de que hay cooperativas que por recibir el contrato o convenio con un departamento o con el municipio, lo trasladan inmediatamente, y como en el caso de una cooperativa que se ganó creo \$ 120 millones de pesos por tener 2 horas el contrato, se ganan un sobre costo. Esto lo vamos a corregir. Vamos a llegar más allá. Para nosotros el representante legal de las cooperativas es un servidor público y está sometido a régimen disciplinario. En consecuencia, tenemos competencia al menos para investigar disciplinariamente. A más de eso, la ley penal por estos hechos está en la preparación, y el perfeccionamiento, para cuando entren en la ejecución de la contratación y allí los vamos a tocar. Si no podemos hacerlo disciplinariamente, si lo vamos a encontrar penalmente, eso se aplica a los intervinientes de los contratos, quienes sufren o no penalmente de lo que todo les parece válido. Eso nos va a permitir exigir responsabilidad y cumplir los requisitos.

LAS CONSECUENCIAS DE LA MALA CONTRATACION

¿Cuáles son las consecuencias por mala contratación?...

- Consecuencia penal, y allí cuentan ustedes con un sin número de tipos penales de delito, no nos preocupemos, por que aquí hay delitos para todos los gustos, hay delitos que no hemos estrenado porque es tanta la legislación que casi el que quiere violar la ley penal tiene que hacer curso de especialización. La violación a inhabilidades, celebración indebida de contratos, peculado, cohechos, confusiones, tienen una responsabilidad penal, disciplinaria, que puede ir como ustedes saben, desde la amonestación a la destitución.

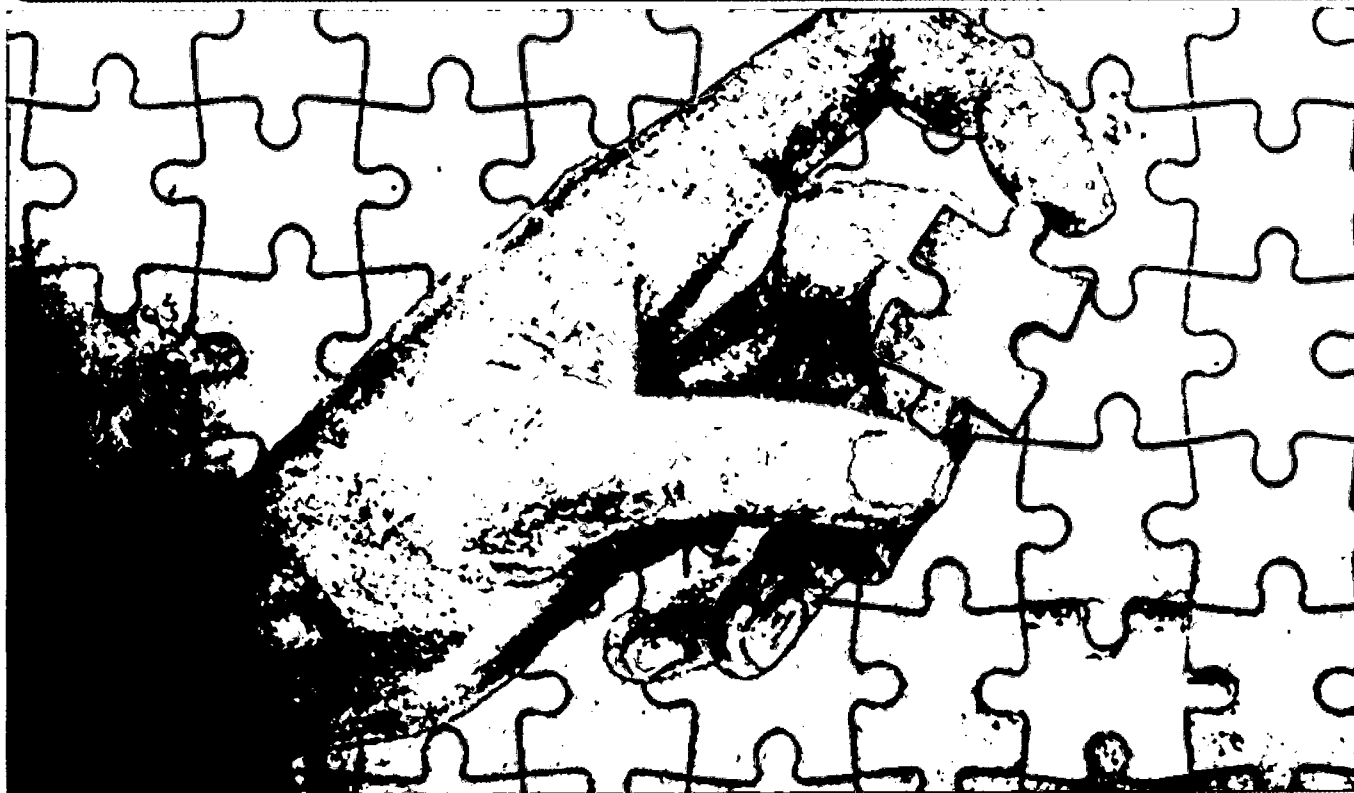
Estamos haciendo audiencias públicas, como lo permite la constitución, para hacer procedimientos abreviados de desvinculación de servidores públicos. En este momento estamos haciendo 2 audiencias públicas para hacer el pronunciamiento la semana entrante.

- Responsabilidad económica. Creo que hay que mirar un poco esta legislación, señores servidores públicos, la efectividad de las garantías, las cláusulas penales, las responsabilidades a terceros. Me parece que quizás uno de los mecanismos indispensables que debemos implantar en Colombia, y que se esta intentando, es la responsabilidad económica del servidor público, que para mi es fundamental. Es que a veces, el estar detenida la persona, con x millones de pesos entre el bolsillo a un buen interés, pues son unas vacaciones. Pero si lo inhabilitamos, primera sanción, y segunda, si le quitamos los bienes cambia la situación porque es que el enriquecimiento ilícito no solamente es por trafico de droga, también lo es por enriquecimiento de la persona a través de comportamiento ilícito, al extremo que

si es un peculado, la persona queda inhabilitada de por vida para ejercer cualquier función pública como lo permite la Constitución Nacional, a pesar de que hay una norma que dice que no puede existir un pena irredimible. Pero la Constitución lo permite en forma expresa, que cuando hay sentencia porque se apropiaron de bienes del Estado, queda inhabilitado de por vida y eso me parece apenas una respuesta a la Constitución Nacional.

Eso nos lleva, señores servidores públicos, a una reflexión. Primero, lo que ustedes desempeñan, cualquiera que sea su cargo, del mas bajo al mas alto, es fundamental para la sociedad, porque en ocasiones se dice, los que están allá arriba que corrijan todo esto, pero es que me parece mucho mas importante el ejemplo del servidor público en las pequeñas sociedades, en el municipio con pocos habitantes, me parece mejor, porque muchas veces en las grandes ciudades al labor que hace un funcionario se diluye en las responsabilidades.

Cuando un alcalde o un gobernador, esta al frente de un grupo social relativamente pequeño, se convierte en el pedagogo de ese núcleo social, por eso la labor del mensajero, de quien sirve un tinto en una oficina, hasta ciertos o determinados cargos, es fundamental para reestablecer al país. La pedagogía de ustedes frente a sus propias sociedades ayudara a cambiar el perfil del servidor público. Acabemos con el funcionario arrogante, acabemos con el servidor público que cree que llego a hacer poder en un puesto, démosle nosotros altura al cargo en el cual estamos, pensemos que nosotros somos el ejemplo que esta siguiendo un sinnúmero de personas, cambiemos ese perfil y obliguemos a que la sociedad cambien su perfil, que sea una sociedad que colabore con nosotros, que crea en nosotros. Si logramos esto, estamos colaborando al proceso de paz.



1995



FUNCIÓN PÚBLICA MISIÓN Y MOTIVACIÓN, RESPONSABILIDAD DE TODOS

Rafael E. Riveros P

Coordinador Grupo de Producción Tecnológica DAFP

Es un hecho que la mayoría de las entidades del Estado se ha preocupado por adelantar con honestidad y seriedad sus procesos de administración de personal: selección, evaluación, capacitación.

Por lo general, cuando una persona es seleccionada, es porque se ha encontrado en ella indicios suficientes de mérito para servirle a la comunidad, en virtud de sus conocimientos y habilidades específicas para el desempeño eficiente de las funciones de cargo, y de su calidad humana que lo hace elegible para ser vinculada a la institución.

Existe, sin embargo, una preocupación mas bien generalizada porque un buen porcentaje de personas, una vez seleccionadas, no parecen vibrar en sus cargos, llevando, resignadas, la carga diaria de su trabajo, sin mas ilusión que la de ver llegar el final de la jornada laboral para comenzar a vivir de verdad. Divorcio entre la vida y el trabajo.

En realidad pueden estar sucediendo muchas cosas. El fenómeno es complejo y su solución exige un diagnostico realista dentro de cada entidad y, seguramente, un tratamiento y seguimiento que atienda varios frentes. Por ejemplo, es necesario revisar con honradez el clima organizacional de las instituciones, el bien de los empleados, los programas de capacitación, los sistemas de evaluación y su influencia en el desarrollo de los empleados, los procesos motivacionales, etc, así como la vigencia del compromiso de los empleados con la entidad y con su vida misma. Los remedios deben estar acordes con las causas de las situaciones problemas.

A veces, se peca de la ligereza cuando en forma facilista se busca una sola causa o un chivo expiatorio a quien culpar de las ineficiencia, del estancamiento y de la falta de horizontes que parecen caracterizar a muchos empleados del Estado.

Es cierto que en algunos casos existe una evidente despreocupación de quienes por función tiene el compromiso de liderar políticas de personal que permitan hacer del sitio del trabajo un lugar amable en donde se crece, y en el que se sienta que es bueno estar. No se pueden desconocer, sin embargo, muchos esfuerzos «que no hacen bulla» de directivos, ejecutivos, asesores, profesionales y personas del nivel técnico-asistencial, por encontrar caminos que permitan la calificación del espacio laboral, como el lugar por excelencia en donde el hombre transcurra su vida activa, significando, de paso, su existencia.

Estas líneas tienen el propósito de aislar, por razones didácticas, uno de los factores que se debe tener en cuenta dentro de la administración de personal, con miras a observarlo y estudiarlo mejor, sin que signifique, como ya se indico, que en realidad se encuentre aislado de otras variables importantes. Ese factor es el de la motivación del empleado público.

Miguel Urrutia y Calos Gerardo Molina¹ describen el cuadro de un empleado promedio en los siguientes términos:

«El empleado público raso, generalmente se encuentra conforme, mas no satisfecho, en su puesto de trabajo. Su conformidad se relaciona fundamentalmente con las limitaciones que tiene el mercado laboral colombiano, que le impiden moverse a su antojo. Pero, como no estar insatisfecho cuando la carrera y sobre todo la participación en las decisiones son prácticamente inexistentes? En el empleado público se ha creado el peligroso síndrome de que nada sucede, de que nada se puede hacer. Esa inmovilidad esta en la base de buena parte de las ineficiencias del sector públicos.

Conforme, mas no satisfecho. He ahí unos aspectos sobre el que vale la pena reflexionar. ¿Qué implica esa conformidad? Ante todo abdicación de las posibilidades de aportar, es aceptar pasivamente, sin mayor cuestionamiento y sin sentir herido su orgullo de ser humano, una vida en la que no se piensa en avanzar, ni en cambiar hacia lo mejor, corriéndose el riesgo de pasar sin gloria y sin pena. Solo se reacciona a estímulos inmediatos, pero sin ninguna proyección.

Los autores señalan también dos responsabilidades: la institucional por la implantación vigorosa de la carrera administrativa y el marginamiento de los funcionarios de muchas decisiones que nada puede hacer, y que nada puede cambiar. Las dos, con fuerte incidente en la área motivacional.

Dividiré el escrito en las siguientes partes:

1. Teorías generales sobre la motivación a nivel institucional.



2. Responsabilidad del empleado sobre su propia misión y motivación.
3. Algunas sugerencias, a manera de conclusiones.

PRINCIPALES TEORÍAS MOTIVACIONALES

Si el directivo quiere que la carrera administrativa sea un sistema que funcione realmente, debe ser capaz de hacer de ella un instrumento de eficiencia, del desarrollo del empleado y motivación por el trabajo. De hecho, la carrera debe ser un sistema que además de la estabilidad como consecuencia del mérito, aporte muchas diferencias para los que pertenecen a ella respecto de los que no pertenezcan.

Tener conciencia de carrera debe suponer para el directivo trabajar porque sus empleados estén en actitud permanente de aportar y de crecer, superando la inercia del que se acostumbra a que «nada suceda y nada se puede hacer».

Son varias las teorías que orientan al respecto. No es el propósito detallar ninguna de ellas, aunque si conviene registrar los principales aportes, para que haya un punto de referencia al cual pueda acudir quien esté interesado en profundizar.

A pesar de las diferencias de formulación, todas las teorías motivacionales, coinciden en un aspecto básico: el hombre es un ser de necesidades cuya búsqueda de satisfacción lo llevan a la acción. Manfred Max-Neef² las llama pobreza y Eric Berne, hombres³. Pero el nombre es lo de menos. Lo importante es que tales necesidades existen y se deben conocer para orientar acciones y estilos a su satisfacción.

En primer lugar, están las llamadas Teoría X y teoría Y. Hay estilos gerenciales que consisten o inconscientemente siguen, en la práctica, una u otra.

Según la Teoría X, al empleado común y corriente, pasivo y lerdo, no le interesa, en primera instancia, la institución para la que trabaja. Para él sólo son válidos y merecedores de atención prioritaria sus asuntos particulares. En consecuencia, los directivos y jefes de las entidades deben asumir un comportamiento activo en la organización de las actividades de sus empleados, de tal manera que la entidad no lleve la peor parte. Se supone en funcionamiento la Teoría X cuando hay manejos administrativos muy rígidos y controlados con desconocimiento del empleado, o cuando con ciertas medidas se da muestra de una gran desconfianza ante él.

McGregor, por el contrario, cree, con razón, que la anterior concepción del empleado es nociva para la buena marcha institucional y propone como alternativa la Teoría Y, según la cual el empleado está bien dotado, tiene cualidades y capacidades que en un ambiente bien diseñado puede actualizarse y ser puestas a servicio de la eficiencia institucional en el mismo desarrollo personal. Lejos de ver incompatibilidades, McGregor cree que es posible la conciliación entre los propósitos de las organizaciones y los personales de cada trabajador, llegando hacer, incluso la realización de los propósitos de la identidad, reforzadores importantes del comportamiento individual.

Otra teoría clásica, a nivel de la motivación es la de Abraham Maslow (1954). Se conoce como teoría de la jerarquía de las necesidades. Maslow supone que las necesidades del hombre están relacionadas entre sí, pero unas son de orden bajo y otras de orden superior, debiendo satisfacerse antes y en su orden, las primeras, las más fisiológicas, hasta llegar a las más superiores, las específicamente humanas. La jerarquía de necesidades

propuestas por Maslow consta de los siguientes niveles: Fisiológicas, de seguridad, sociales, de estima y de autorrealización o autocumplimiento.

Tan conocida como la de McGregor y la de Maslow es teoría de la motivación-conservación de Frederick Herzber (1966), la cual ha tenido importante aceptación en muchos medios institucionales. Según esta teoría, unos son los factores de conservación o higiénicos y otros los factores motivacionales. Los primeros tienen que ver fundamentalmente con el ambiente dentro del que se realiza un trabajo y los segundos están más directamente relacionados con el trabajo mismo.

Son factores higiénicos, por ejemplo, el status, el estilo de supervisión que se ejerza (autocrático, democrático y participativo o anárquico), las relaciones con los compañeros, el mismo salario, las políticas de cada entidad, las condiciones de iluminación y ventilación, la seguridad que ofrezca el edificio donde se trabaja, etc.

La ausencia o presencia de los factores higiénicos produce el empleado, respectivamente, estados de insatisfacción o de la insatisfacción. La ausencia o presencia de factores motivadores produce en él, respectivamente, estados de no satisfacción o satisfacción. De acuerdo con esto, es posible, aunque ciertamente no recomendable, que una persona se encuentre a la vez satisfecha e insatisfecha. Es el caso, por ejemplo, de la persona que disfruta mucho del trabajo que se le encomendó (se dice que esta satisfecha), aunque el salario le sea insuficiente (lo que le ocasiona insatisfacción).

Si usted como directivo dedica tiempo a analizar en su entidad los anteriores factores, seguramente encontrará posibilidades de mejorarla. Tal vez no necesite hacer cambios muy aparatosos; quizás los cambios que se requieran sean pequeños, detalles, pero de capital importancia para el bienestar y la eficiencia.

Otro enfoque sobre la motivación es el de McClelland (1968). Según este autor, las necesidades de logro (interés por el éxito), el poder (interés por ejercer influencia sobre los demás) y de afiliación (interés por establecer relaciones interpersonales calidas) son importantes fuerzas motivacionales. Dichas fuerzas deberían ser tenidas en cuenta por los directivos para que, previo conocimiento de sus colaboradores, los retroalimenten dando a conocer los aciertos institucionales en lo que ellos han tenido parte activa, encomienden actividades que suponen liderazgo y propicien actividades que faciliten la formación de grupos primarios desde los que se fortalezca el sentido de pertenencia a la entidad.

Igualmente, es conocida la llamada Teoría de la Equidad, según la cual la búsqueda de la igualdad y de lo justo es una importante fuerza motivacional.

Cada empleado, consciente o inconscientemente, compara la contribución que el hace a su institución con la retribución que recibe de ella, así como con la contribución y retribución de sus compañeros.

La contribución está dada en términos de esfuerzos, estudios, experiencia, dedicación; la retribución, en forma de salario y prestaciones, participación en programas de capacitación y estímulos, promociones, reconocimientos, puntajes dados en la calificación de servicios, etc. La percepción de un desequilibrio entre contribución y retribución puede tener nefastas consecuencias motivacionales.

Los directivos de las entidades deben, entonces, conciertarse de la realidad de las necesidades de sus empleados e institucionalmente diseñar políticas de administración de personal que lleven a buscar su satisfacción. Sin duda, esto contribuirá a cambiar el clima organizacional.

RESPONSABILIDAD DEL EMPLEADO SOBRE SU PROPIA MOTIVACIÓN

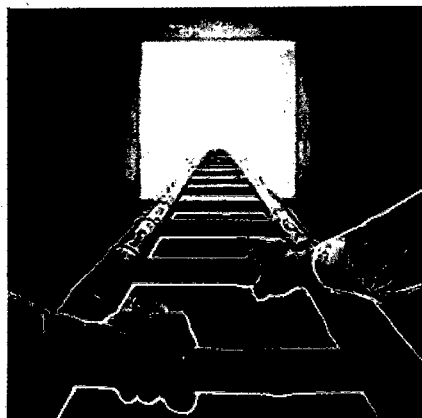
Si la entidad como tal es, en parte, responsable del clima motivacionales, a usted, como persona, con mayor razón le debe interesar responsabilizarse al respecto.

Ante todo, buscar motivación para vivir. No tendría sentido ser buen funcionario, si detrás de la eficiencia no hay una conciencia, clara y distintas, de que como humana es un ser llamado a la trascendencia.

Se trata de que usted tome el control y entienda que solo usted es responsable del éxito o fracaso de esa vida que transcurre en la institución para la cual trabaja. Usted y ahora. Para que pueda cumplir con esa responsabilidad examine las siguientes sugerencias.

- Conozca y crea en sus potencialidades, en sus cualidades, en su riquezas personales. Es lo primero. Usted esta lleno de talentos y de fortalezas; de facilidades y de intereses. Pero le podría faltar fe. Si es posible, dedique su vida laboral a dar salida a lo que realmente le interesa. En esto debe ser honrado con usted mismo. Tal vez ahí están las mejores posibilidades de aportar y de aportarse. Es el consejo de Benvenuta a Rilke:

«Piensas que el sacrificio es la decisión suprema de una persona por su mas pura posibilidad interior. Tu has visto esa purísima posibilidad interna en tu arte, pero crees (¡y cuantas veces lo piensas!) que humanamente eres poca cosa, que eres incapaz, que llevas una terrible carga, que no puedes. Mira, has recibido tantas bendiciones que has de creer también en tu humanidad. Tal vez esta fe sea precisamente tu "puente" hacia todo aquello de lo que te sientes excluido. Ten el valor de desear con fe tu propio futuro»⁴



La administración público será muy diferente, cuando cada empleado, desde el de mayor rango hasta el mas humilde, porque sus mejores cualidades al servicio de la misión que se le haya encomendado.

- Conozca también sus necesidades y acéptese en sus limitaciones, sin deprimirse. Aceptar no es aprobar. Se trata de que convierta sus necesidades en proyectos de acción, en potencialidades de crecimiento, sin esperar que a entidad sea la que lo haga en forma paternalista.

Max-Neef no solo habla de la pobreza como carencia, sino también de pobreza como potencialidad. Parece ser que este enfoque apunta a responsabilizar a cada persona a asumir activamente sus necesidades y a comprometerla en sus satisfacciones:

«Las necesidades revelan de la manera mas apremiante el ser de las personas, ya que aquel se hace palpable a través de esta en su doble condición existencial: como carencia y como potencialidad...

Concebir las necesidades tan solo como carencia implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico que es precisamente el ámbito en que una necesidad asume con mayor fuerza y claridad la sensación de "falta de algo". Sin embargo, en la medida que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, mas aun, pueden llegar a ser recursos. La necesidad de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de afecto»⁵

GRAN PARTE DE LA SOLUCIÓN DE SUS NECESIDADES ESTA EN SUS MANOS

Ame su trabajo, e imprímale su propia marca. Entienda que allí esta su misión. No se resista a cumplirla. Deje su huella personal. Otra persona no podría hacerlo por usted; ella dejaría la propia, pero no la suya. Lo que usted no haga, se quedara eternamente sin hacer, sin existencia.

Descubra, en consecuencia, además del cumplimiento de las funciones asignadas, que esperan de usted la entidad, su jefe, sus compañeros, los usuarios de los servicios que usted presta. Quizás nadie se lo diga. Eso que solamente usted puede aportar, su huella, le corresponde descubrirlo a usted mismo. Se trata, entonces, de leer la realidad, sus circunstancias particulares; de interpretarlas y de elegir la mejor opción de actuación que cada momento le señale. Allí esta el sentido de su vida. Como en el exámenes del Icfes. Unas preguntas y unas opciones. Y la vida esta llena de preguntas y de opciones. En cada situación que se le plantee, a usted le corresponde decidir si actúa o no y, en el caso de que lo haga, decidir cual es la mejor actuación. Ame las preguntas y acierte en las respuestas. Como criterios de actuación, no busque propiamente ser feliz, busque vivir con un sentido. Tal vez se engañe menos y se realice mas.

Viktor Frankl, creado de la logoterapia, señala tres modos de encontrarle sentido a la vida, tres clases de valores a través de los cuales usted puede significar y justificar su existencia.

En primer lugar, están los valores de la acción o de creación. Es lo que usted le da al mundo, sus aportes, la huella que le imprime. Es mucho lo que puede hacer. Para usted el mundo debe ser la entidad para la que trabaja, los destinatarios de los servicios, su familia, su comunidad, sus grupos de referencia. A ese mundo usted lo debe su trabajo los documentos que elabora, las reuniones en que participa, sus ideas, sus criticas bien intencionadas, sus construcciones.

En segundo lugar, y muy importante, otra forma de encontrar sentido a la vida, es mediante lo que usted recibe del mundo. Sin lugar a dudas, aquí debe incluir la belleza, de tantas formas manifestadas: la literatura, la pintura, la escultura, la música, el buen cine, los paisajes naturales, las acciones sublimes, los grandes inventos y descubrimientos que lo asombran. ¿Qué tal? ¿Lo había pensado? ¿Se ha dado cuenta de que usted esta hecho para la verdad, el amor y la belleza? Inténtelo. Dese la oportunidad de descubrir además del gozo de la creación, el gozo de la contemplación.

En tercer lugar, Frankl habla de los valores de actitud, que se refiere a la posición que usted debe asumir ante la cruz, ante lo inevitable, ante el dolor. Paradójico, ¿verdad? Encontrarle sentido a su vida aun en el sufrimiento. Nadie esta exento. Nadie sabe que le depara el destino. Es importante trabajar por ser superior, estar por encima de las eventualidades y estar preparado



Carta Administrativa

para mantener la vida con su sentido, aun en lo que Franki llama la triada trágica: la enfermedad incurable, la culpa imborrable, la muerte.

A MANERA DE CONCLUSIÓN, AQUÍ ESTÁN ESTAS SUGERENCIAS

Para el directivo

- Crea en la carrera administrativa. Ha sido ideada para garantizar la eficiencia institucional y el desarrollo de los funcionarios.
- Comprométase con la carrera. Esto significa que no se debe limitar a lo que dice la letra. Como buen administrador, maximice sus alcances y posibilidades.
- No admita excepciones en la aplicación de la carrera. Esto atenta contra las expectativas que los empleados se han hecho de ella. Contribuya, en cambio, para que por sus efectos benéficos, los empleados realmente sientan que es un privilegio estar inscritos en el escalafón y se sientan orgullosos de ello.
- Tenga confianza en sus empleados. La falta de confianza también es un agresión, dice una cuña radial. En este sentido, prefiera el estilo propuesto por la Teoría Y al de la Teoría X, así tenga que asumir algunos riesgos.
- Ubique a las personas en los puestos para que los que cumplan requisitos, pero también en los que puedan ejercer sus habilidades y dar salida a sus intereses. No haga rotaciones ni traslados improvisados.
- Sea justo en todo momento. Justicia equitativa y justicia distributiva. No tema darla al empleado lo que merezca y en la cantidad que lo merezca.

- Comente los logros institucionales y comparta con los empleados sus triunfos como directivo o jefe. Tal vez ellos sean sus principios artífices.

- Descubra en el también institucional estímulos que realmente les interesen a sus empleados y que podrían ser excelente reforzadores de su desempeño y que no cuestan mucho. Por ejemplo, una nota de felicitación o agradecimiento o bonificaciones en tiempo libre. Atrévase a salir de los moldes tradicionales en el manejo de los recursos humanos.

- Apoye programas institucionales que signifiquen alimento para el espíritu. Exposiciones, recitales, conciertos, buenas películas con sus respectivas fotos. Tenga en cuenta, si es posible, las edades.

- Conozca las facetas ocultas de sus empleados. Encontrará tesoros que bien podrían ser puestos al servicio y enriquecimiento personal de los otros. El economista que sabe tallar madera, o el administrador que puede enseñar griego o el psicólogo que entienda de cine y organice un grupo para compartir sus conocimientos, etc.

Para el Empleado

- Planee su vida. Lo invito a realizar el « plan 2000 »: visualice lo que usted debe ser, y tener, y estar haciendo, y el lugar en dónde debe estar el inicio del nuevo siglo. Comience a trabajar ahora. Concrete las metas a alcanzar en el primer año (1995 - 1996), pero siempre con la mira puesta en los objetivos para el año 2000.

- Tenga cuidado con la devoción a los símbolos falsos: Satisfacción con el título, en lugar de concentrarse en formas de mejorar y en nuevas ideas para hacer su trabajo con mas calidad; satisfacción del egoísmo mediante los símbolos de su

posición; deseo ser considerado persona ilustrada, en vez de persona que se ilustra⁶.

- Dele importancia a la comunicación. Los demás no tienen por qué adivinarle. Sea diáfano en esa comunicación, y sobretodo, honesto. Notará que el buen clima interpersonal mejorará.

- Critique con fundamento, lucidez y tranquilidad. No contribuya a enrarecer en ambiente. Ayúdalo a oxigenar con su buen espíritu.

- Propóngase conquistar en el trabajo dos virtudes: la comprensión y el perdón. Tal vez sea mas difícil la primera que la segunda. Ambas, sin embargo, contribuyen a hacer de la entidad ese lugar en donde vale la pena estar.

- Sea inteligente cuando se sienta con problemas. Serénese y podrá pensar y actuar mejor. Constrúyase un nido en el cual se resguarde mientras pasa la tormenta: propóngase, entonces, escuchar su disco favorito, o visitar a la persona que tanto quiere, o a ver la película que no ha podido ver, u orar, etc. es decir, no se maltrate renegando de usted mismo, sobre todo y otras personas ya lo estén haciendo.

- Sea un buen divulgador de los beneficios de la carrera administrativa. En esta forma, ayudara a implantarla.

- Haga atractivas para usted tres cosas difíciles: devolver bien por mal, admitir estar equivocado cuando realmente lo este y no rechazar fortuitamente a todos aquellos que el ambiente rechaza por diversas razones.

¹ Urrutia. M. y Molina. C. Responsabilidad Social del Administrador Público. Ponencia presentada en el Seminario sobre Como democratizar el Estado Colombiano. 1990.

² Max Neef. M. Desarrollo a Escala Humana, Cepaur, Santiago de Chile, 1986.

³ Berne. E. Hacer el Amor. ¿Qué hace usted con el amor cuando hace el amor? Editorial Alfa Argentina, Buenos Aires, 1975.

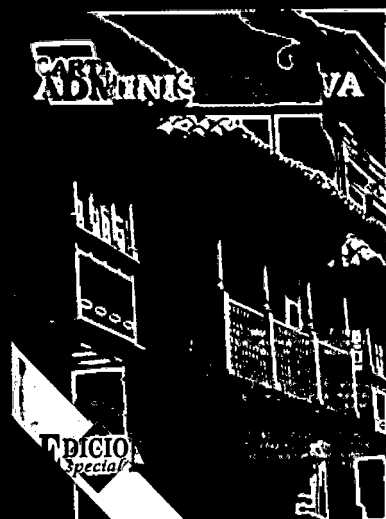
⁴ Rique. R. Cartas a Benvenuta. Traducion de Alfonsina Jamés, Grijalbo, Barcelona 1989.

⁵ Max-Neef, Ibid. Pág. 34.

⁶ Meyer. P. ¿Quien motiva al motivador?



1994



CONSTRUIR LA PAZ COMPROMISO DE TODOS

Margarita Correa Gallego

Entrevista a Carlos Holmes Trujillo

Unas de las prioridades del Gobierno Nacional consiste en definir los mecanismos necesarios para la búsqueda de la paz definitiva en Colombia, para de ésta manera hacer uso del derecho que tenemos todos los colombianos de pensar en un futuro libre de violencia.

En la presente administración, el alto comisionado para la paz, doctor Carlos Holmes Trujillo, es el encargado de verificar la voluntad real de paz y reinserción de los alzados en armas, convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación, definir los términos de una agenda de negociación si ella fuera viable y precisar los mecanismos e instrumentos administrativos de una gerencia para la paz que asegure la participación de todas las instancias efectivas para la reinserción. En dialogo con Carta Administrativa, el doctor Holmes Trujillo se refirió de la siguiente manera sobre la iniciación de un proceso de negociación con los grupos alzados en armas, sobre las condiciones para iniciar el dialogo y el papel de la sociedad civil en el conflicto.

Margarita Correa Gallego. ¿Qué condiciones deben darse para iniciar un proceso de negociación con los grupos alzados en armas?

Carlos Holmes Trujillo. El Gobierno Nacional está dispuesto a iniciar un proceso de negociación en la medida de que tengamos la seguridad de que nos llevará a una paz permanente, no será utilizada para hacer proselitismo armado y que estará acompañada de coincidencias efectivas sobre la necesidad de la humanización de la guerra.

Dentro de este marco, se propiciarán acercamientos preparatorios para la elaboración de una eventual agenda de negociación otorgando garantías sobre la seguridad personal de los interlocutores.

Es importante precisar lo que al Gobierno Nacional le interesa fundamentalmente, es conseguir la paz. Por ello le preocupa que existan sectores que estén pensando más e el proceso de búsqueda de la paz que en la paz misma.

Por ello insistimos en la necesidad de que el proceso sea discreto y por eso también hemos solicitado de los medios de comunicación un compromiso de autorregulación para no convertir la búsqueda de la paz en un espectáculo que podría terminar en otro doloroso salto al vacío.

El que el proceso sea discreto, no significa que tenga que ser secreto: la opinión tiene derecho a estar informada sobre sus avanzas y desarrollos y, por supuesto, a opinar sobre ellos.

ES TAREA DE TODOS

Para garantizar su discrecionalidad el Gobierno Nacional piensa que el mejor sitio para avanzar es esta etapa preparatoria sería un lugar en territorio extranjero e insistirá en este punto, a menos que tenga la certeza de que los acercamientos preparatorios se pueden adelantar, con la suficiente reserva dentro del territorio nacional.

M.C.G. ¿Quiénes serían llamados a dialogar?

C.H.T. Preferimos una negociación integral, con todos los grupo alzados en armas sentados en la misma mesa; si ello no fuera posible, estamos dispuestos a entendernos con quienes manifiesten su voluntad de paz en los términos ya expuestos.

Queremos anunciar que el Gobierno está preparando una ley de Desarme General que incluirá normas específicas para facilitar la desactivación de los grupos paramilitares, reducir el número de armas en poder de los particulares, desarrollar mayores controles de las empresas privadas de vigilancia y asegurar, de esta manera, que el monopolio legítimo de la fuerza regresa a manos del Estado.

M.C.G. ¿Cuál es la principal meta del proceso de paz?

C.H.T. Terminar de manera definitiva con la guerra. Los colombianos deben estar advertidos de que, mientras dure el proceso de paz, seguirán presentándose hechos de violencia. Si no fuera a sí, no estaríamos buscando la paz: el día que se acaben totalmente los hechos de guerra, la paz estará hecha.

El Gobierno espera una disminución inmediata en la intensidad de la guerra pero anuncia que su disposición a encontrar una salida política al problema de la violencia, no significa que baje la guardia que tiene montada para hacer efectivas las garantías constitucionales de todos los ciudadanos de Colombia.



Carta Administrativa

Las Fuerzas Armadas de Colombia seguirán respondiendo con especial energía a cualquier situación de alteración del orden público.

M.C.G. ¿Cómo se va a proteger a la población civil?

C.H.T. Mientras termina la guerra tenemos el compromiso moral de evitar que la población civil, inocente, siga siendo víctima de ella.

El Gobierno se ha comprometido con una ambiciosa política de defensa de los derechos humanos, conscientes como estamos de que un Estado no puede pedir a sus ciudadanos conductas que no esté en capacidad de exigir a sus propios servidores.

Nos hemos comprometido a:

- Hacer respetar las normas internacionales sobre derechos humanos.
- Combatir y desactivar los grupos paramilitares.
- A una intensa campaña de educación ciudadana sobre los derechos humanos.
- A abrir oficinas de vigilancia de los derechos humanos en todas las guarniciones militares y a incluir la materia en todos los pénsum de enseñanza de las fuerzas armadas.
- Igualmente, no hemos comprometido en una política de apoyo a los desplazados por la violencia, que pondrá en marcha próximamente el Plan Nacional de Rehabilitación.

Estamos dispuestos a comprometernos con una nueva política humanitaria que dé aplicación al artículo 3 de la Convención de Ginebra y su Protocolo II de 1977, acatando las disposiciones humanitarias que regulan los conflictos armados. Estas previsiones comprenden en particular a la población civil que se encuentra localizada en zonas de conflicto y a los miembros de cuerpos y grupos armados de cualquier clase que hayan depuesto las armas o hayan sido puestos fuera de combate por enfermedad, herida, detención o cualquier otro motivo.

Se trata de reconocer que, en caso de un conflicto armado como el que actualmente nos azota, toda persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública; y de hacer respetar la consigna de que nadie tiene un derecho ilimitado para escoger las armas que dañarán a su enemigo, cuando está de por medio una población inocente.

Colombia, como país de leyes, con una Constitución respetada y respetable y unas

Fuerzas Armadas profundamente civilistas se compromete con la humanización de la guerra.

Y en espera que los grupos alzados en armas expresen una coincidencia con estos presupuestos éticos, especialmente los que se refieren en los convenios internacionales de Ginebra y su respectivo Protocolo, a los siguientes aspectos:

- Las relaciones específicas para los combatientes en relación con los no combatientes;
 - a) Evitar atentados contra, salud e integridad física o mental de los civiles;
 - b) Abstenerse de torturas, mutilaciones y toda forma de pena corporal;
 - c) Evitar la toma de rehenes, los secuestros, las trampas y las minas;
 - d) Los actos de terrorismo y los atentados contra la dignidad de las personas.
- La protección física y moral de los heridos y enfermos.
- La protección de la población civil (frente a hostilidades de guerra) y los relacionados con la conducción de las hostilidades mismas.

En el pasado, los grupos guerrilleros ya han hecho públicas manifestaciones respecto a su acuerdo y acatamiento de algunas de estas normas para la humanización de la guerra. El Gobierno Nacional ahora busca que como Colombianos que son y como actores políticos que puede llegar a ser, los grupos alzados en armas den pasos decisivos en la dirección de limitar los sufrimientos de la población civil atrapada en los conflictos, y de los heridos y los enfermos colocados fuera de combate, y trasmitan al país una certera señal de su disposición a avanzar en términos prácticos hacia la paz que el país entero reclama.

El Gobierno de Colombia aceptaría una entidad de verificación de estas propuestas de humanización de la guerra, como la Cruz Roja Colombiana, con la asesoría de la Cruz Roja Internacional o el Ministerio Público Colombiano.

M.C.G. ¿Cómo se va a proteger a la población civil en este momento?

C.H.T. Hay una voluntad clara de reconocer a los colombianos, las autoridades, los congresistas, los alcaldes, los empresarios, los dueños del petróleo han ofrecido para construir el gran edificio de la paz, el aporte facilitador es breve y nueva etapa.

convocándolos para asegurar que la sociedad civil sea socia obligada del proceso de reencuentro entre todos los colombianos.

Para construir un clima propicio para la paz en todo el territorio nacional empezaremos por convocar a los voceros de la sociedad civil a nivel regional; ellos también tienen mucho que aportar a la tarea de facilitación de la paz.

Construir la paz, hacerla posible, es una tarea de todos; negociarla es una responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional.

Trabajaremos en el diseño del Fondo para la Paz propuesto por el Consejo Gremial convencidos como estamos de que la paz no es gratis, que tiene un costo y que todos los colombianos debemos estar dispuestos a pagarlo.

El día en que llegue la paz podremos destinar los presupuestos que hoy financian la guerra a inversiones para financiar la otra paz, la paz social.

Ese día renacerán también los movimientos sociales que ampliarán los espacios de la democracia y aparecerán los primeros rasgos de un ciudadano formado en la tolerancia.

Los colombianos no deben esperar soluciones mágicas al problema de la violencia. Hemos tardado muchos años en montar esta compleja diabólica máquina de destrucción que ahora debemos desmontar con serenidad y generosa capacidad de sacrificio y entrega.

No vamos a ponerle plazos a la paz: pido a los colombianos que no confundan la paciencia con la vacilación ni la tolerancia con la debilidad. Tardaremos el tiempo que sea necesario y obraremos con la energía suficiente para que el proceso resulte en una paz permanente y estable, como la desean todos los colombianos.

La paz no se da, la paz se construye. La guerra estalla, la paz se edifica. Vamos a construir entre todos y para todos ese gran edificio de una sociedad en paz.

Algunos dicen que la paz es un sueño, pero nosotros sabemos que la paz es una realidad. Hemos llegado al punto de que la paz es una necesidad. Vamos a construir la paz, la paz social, la paz que todos queremos.

1993

CARTA
ADMINISTRATIVA

Función Pública

35
años

LA CONSTITUCIÓN Y los nuevos modelos de administración pública

Carlos Humberto Isaza Rodríguez
Exdirector DAFP.

Vivimos un proceso transicional que percibe en muchos órdenes; desde el geopolítico, el científico, el tecnológico, el económico, entre otros, que han permitido concebir un nuevo ordenamiento mundial, hasta los factores que gobiernan la vida de una nación como la nuestra, y que conducen a un replanteamiento en el diseño de un Estado que se pretende modernizar.

Al dar un vistazo sobre lo que está aconteciendo, podría concluirse que hay un ruptura de los paradigmas que han prevalecido. El fin del periodo de la guerra fría, con la consecuente desaparición del bloque del Este, la unificación de la nación alemana, el colapso del sistema socialista, son algunos ejemplos de esta realidad.

De Naciones-Estado se ha pasado a lo que Alvin Toffler ha llamado Gladiadores mundiales, algo así como organismo resultado de alianzas regionales. Esto representa nada menos que una revolución mundial en las formas políticas. El mundo tiene una internacionalización creciente hacia el derrumbe de barreras políticas y la ampliación de las oportunidades, pero también hacia la maximización de las interdependencias. Indudablemente, se sacuden los «pilares del poder» y se gesta un nuevo orden lleno de riesgos que es al mismo tiempo esperanzador y aterrador.

En el caso colombiano, una serie de circunstancias de conocimiento público, generadas por factores comunes externos, como los ajustes estructurales que se están dando en los diferentes países, la globalización, la economía de mercado, la internacionalización de lagunas formas delictivas, por citar algunos, y otros internos, como las presiones originadas en grupos políticos, organizaciones subversivas, asociaciones gremiales y sindicales y, en fin, en la comunidad entera, motivadas en una rezagada deuda social acumulada por parte del Estado, han llevado a la adopción de medidas orientadas a producir una variación sustancial en la situación que había vivido el país: la expedición de una Constitución Política fundamentada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad colectiva y en el interés general; y la decisión de adoptar la apertura de la economía, en procura de buscar el desarrollo del aparato productivo nacional dentro de la libre competencia, entre otros, hacen mas contundente la afirmación inicial.

La noción de Estado que ha predominado en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido el resultado de la idea paternalista y de dependencia que nos dejaron las colonizaciones, los que ha generado una cultura política híbrida y frágil a la sombra de estados intervencionistas, que lo regulan todo; centralistas, preocupados mas por aumentar su tamaño y por asumir funciones que no les corresponden, pretendiendo con ello ser los defensores de la «res populi» amenazada por un supuesto «ataque voraz» del sector privado. Esta concepción, producto de nuestra herencia cultural, es la que intenta hacer tránsito en Colombia hacia la de un Estado fundamentado en los criterios de descentralización delegación, autonomía de los poderes y de las entidades territoriales y de una economía de mercado, abierta al libre comercio y a la libre competencia. Pareciera como si las luchas por los derechos democráticos se estuvieran transformando en luchas por la competitividad y eficiencia de las instituciones democráticas.

Como consecuencia de lo anterior es apenas lógico que la administración pública colombiana adecuada a replantear los modelos con que ha ejercido su papel durante muchos años. Ellos se encuentran agotados porque fueron concebidos para otros momentos de la vida nacional y han perdido su vigencia, como parece desprenderse del concepto que la ciudadanía tiene de la función pública.

EL CASO COLOMBIANO

Esta revisión, que es preciso adelantar en el sector público colombiano, en la búsqueda de su modernidad, obedece no solamente a la decisión del Gobierno, si no también a la existencia de una normatividad rectora contenida en la Constitución Política, que no solamente demanda la educación de las instituciones del Estado, si no que además la viabiliza al dotar al Ejecutivo de las herramientas que le permitan la realización de ese propósito.

DISFUNCIONALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

Múltiples factores han incidido para impedir que la administración pública colombiana cumpla con el papel para el cual ha sido concebida, y, bien por el contrario, como lo afirmaba el señor Presidente de la República, al hacer el lanzamiento del programa de modernización de las entidades del Estado, muchas de las circunstancias difíciles por las que atravesamos, obedecen a la ineficiencia del Estado.



Entre los que vale la pena destacar los siguientes:

1. La corrupción administrativa, que mengua los presupuestos públicos, los hace objeto de pretensiones de los funcionarios inescrupulosos y convierte al erario en el botín al que apuntan no sólo aquellos con capacidad de acceder a su manejo, sino también en presa de los particulares que encuentran en él la más fácil forma de amasar capitales y hacer 'exitosas' sus empresas.
2. La rigidez de las estructuras administrativas, que impide la adecuación de las instituciones a las nuevas demandas y requerimientos del Estado y de la comunidad, rigidez que obstaculiza la posibilidad de que las empresas del Estado puedan organizar sus departamentos con el fin de cumplir oportunamente, y con criterio gerencial, la atención de los asuntos que vayan constituyendo sus metas, propósitos u objetivos.

3. La inexistencia de planeación, que ha llevado a los organismos definidores de políticas a padecer de una crónica debilidad conceptual, al haberse convertido en antes ejecutores de trámites administrativos.

4. Las limitantes presupuestales derivadas de la insuficiencia de recursos que permitan atender los compromisos estatales, con el fin de cubrir la deuda social que el Estado tiene con los ciudadanos. Esta circunstancia se forma más dramática cuando se suma a lo anterior el rigorismo con que se manejan los recursos para ser asignados a los objetivos del gasto público. Los recortes permanentes, la congelación de partidas, la rigidez en los trámites y la asignación discriminada de los recursos repercuten en la existencia de múltiples obras inconclusas, proyectos desfinanciados, incumplimiento de compromisos contractuales y laborales, insuficiente dotación de recursos tecnológicos y una "rebatía" en la que no es ajena capacidad de gestión o de acceso" o algunos despachos.

Lo anterior sumado a la existencia de dependencias sobre-financiadas en contraste con otras que carecen de los recursos mínimos para cumplir la misión institucional. Pudiendo detectarse para el caso de las primeras, que el exceso de recursos de que disponen no está directamente relacionado con una probada eficiencia administrativa, sino con la existencia de rentas de destinación especial o con la explotación monopólica de recursos de la nación, comprescindencia de una buena gestión gerencial, y, en otros casos, por ser encargadas de la explotación de servicios de vital importancia para la comunidad.

5. La carencia de una normatividad articulada en materia de administración de personal. Esta disfuncionalidad, producto de las presiones gremiales, políticas y sindicales, a llevado a que la legislación que rige la relación laboral del Estado con sus servidores sea diferente en casi todas las dependencias oficiales, generando grados elevados de desmotivación entre los distintos grupos de funcionarios que se sienten discriminados; no en razón de la diversidad de los oficios, sino de las empresas en que los cumplen. Además, de la existencia de regímenes salariales y prestacionales contrarios al principios universal a trabajo igual, salario igual y que obedecen exclusivamente a las presiones a que antes aludimos, o bien, a la exigencia de disponibilidades de recursos presupuestales, más no a la concepción de una política salarial y prestacional para el sector público, en la que se privilegie la productividad, el compromiso institucional, la oportunidad en la prestación del servicio, la calidad del mismo y la lealtad con la institución, entre otros.

6. El paralelismo institucional es otro de los factores que inciden negativamente, ya que contribuye a la dispersión de esfuerzos y de recursos; genera rivalidades institucionales, posibilita la evasión de las responsabilidades o obstaculiza la consecución de los objetivos del estado.
7. La excesiva regulación en los procedimientos que, con el único propósito de justificar la existencia de una burocracia social, establece trámites innecesarios orientados a impedir o a traumatizar el desarrollo importuno de las gestiones que los usuarios deben adelantar ante los despachos públicos.
8. La carencia de sistemas adecuados de comunicación que permitan la divulgación y el conocimiento de las políticas y las direcciones de la empresa.
9. La jerarquización, caracterizada por la existencia de niveles innecesarios, hace que los mandos medios, al no tener capacidad decisoria, entraben el desarrollo de las acciones y que la responsabilidad se diluya.
10. El exceso de controles que apuntan más al cumplimiento de formalismos que a la efectiva vigilancia de la gestión estatal.

CRITERIOS PARA LA ACTUACIÓN ESTATAL

Entre los criterios que constituyen el mando dentro del cual debe actuar el Estado con el fin de cumplir los propósitos institucionales, vale la pena destacar los siguientes, entre otros:

- la descentralización como un imperativo institucional y la asunción por parte de los entes constitucionales, de roles que antes eran privativos del poder central.
- La asignación a los entes territoriales de la responsabilidad de ser cofinanciadores y coadministradores de servicios que anteriormente debía asumir exclusivamente la nación, como en el caso de la educación.
- La introducción del control político del congreso sobre la administración y el gobierno.
- Una nueva concesión del control que deben ejercer los organismos fiscalizadores, haciendo que esté sea más de resultados en tanto que las instituciones de manera autónoma, ejerzan sus mecanismos de control administrativo.
- La consagración de los principios que deben regir la función administrativa, para que ésta sea puesta al servicio de los intereses generales, tales como moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.
- La función de intermediación, coordinación y complementación que debe ejercer el Departamento entre la Nación y el Municipio.
- La facultad de delegar en los departamentos funciones propias de los organismos nacionales.
- La opción de crear regiones como entidades administrativas.
- La posibilidad de que las áreas metropolitanas puedan constituirse en distritos, dotados de autonomía administrativa.



- La facultad legal de establecer diversas categorías de municipios con regímenes administrativos.
- El desarrollo, por parte de los organismos de planeación de sistemas de evaluación de gestión que permitan la medición de los resultados obtenidos en la administración pública.
- El establecimiento del régimen de carrera administrativa para todos los empleos de los órganos y entidades del Estado.
- La obligatoriedad que la Constitución Nacional le impone al Gobierno para suprimir, funcionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, para ponerlas en consonancia con los lineamientos constitucionales y con la redistribución de funciones contemplada en la Constitución, es otro de los aspectos sobre los que se sustenta el proceso de modernización del estado colombiano.

Se encuentra, pues, el Estado, frente a un reto de grandes magnitudes. Precisa no solamente darle desarrollo legal a los nuevos criterios constitucionales, sino también, fundamentalmente concebir los modelos de administración que sean capaces de garantizar la puesta en marcha de la reforma del Estado, planteada en la nueva Constitución, para que efectivamente se logre dar satisfacción a las expectativas que la sociedad colombiana ha puesto en ella, y que deben ser la respuesta al reclamo de una nación que exigió un replanteamiento de sus estructuras.

¿QUÉ HABRÁ DE APORTAR?

Es, sin duda, el interrogante que surge para quienes son los responsables de este proceso. Pero quizás, antes de buscar aproximarse a una respuesta, es preciso tratar de instrumentar los mecanismos que permitan formar la voluntad del Estado en la intención de cumplir su papel dentro del ámbito nacional, pues aquel debe ser capaz de garantizar a todos sus ciudadanos una misma calidad en la prestación de los servicios que asuma como sus responsabilidades, dentro de criterios de eficacia y eficiencia, ya que no puede conformarse con ostentar la titularidad de las potestades públicas sino que, una vez definido su rol, debe estar dispuesto a delegar aquellas que pueden ser ejecutadas, en mejores condiciones, por entes territoriales o por el sector privado, y asumirlas que de ese examen considere que son su responsabilidad indelegable, conservando, por encima de la delegación y la desconcentración, la función de coordinación del conjunto de las consideradas 'responsabilidades de Estado' pues ellas se producen como mecanismo para procurar el mejoramiento del servicio, mas no como un abandono de su papel.

ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA

Definido el rol del estado, y asignadas las competencias, corresponde concebir un proceso de reestructuración de la administración pública que tenga como norte su modernización, que involucre los aspectos estructurales, con el fin de lograr que las instituciones puedan adecuarse para cumplir sus objetivos; los criterios de funcionamiento que viabilicen los procedimientos que flexibilicen la operación, que permita la oportunidad en su ejecución; los medios materiales o insumos que conforman los agregados necesarios para la cabal prestación de los servicios; la adopción de políticas claras de administración del servicio humano, concebido como factor fundamental para lograr el éxito del proceso; y detectando los factores entorpecedores de la gestión, como son el juridicismo o sobre valoración de la norma frente al servicio, que lleva al cumplimiento de la legalidad en detrimento del logro de los objetivos, la insuficiente asimilación del criterio de eficiencia por parte de los responsables de las metas institucionales y la existencia de mecanismos de control que traumatizan y entorpecen la gestión.

Las reformas administrativas no consisten sólo en actos de modificaciones en las estructuras orgánicas, sino que constituyen procesos de cambios que se proyectan en el tiempo y que abarcan estrategias de desarrollo a largo plazo, susceptibles de revisiones dependientes de las transformaciones del entorno.

Dentro de la concepción tradicional de la administración pública ha existido una tendencia a enfatizar en aspectos formales, tales como la estructura y los organigramas de las organizaciones, olvidando que una organización «es una cultura compuesta de necesidades, valores y dirección futura. Es una entidad construida que se negocia, renegocia y se crea a través de participantes en contextos dados».¹

El objetivo de la reforma administrativa no necesariamente a de ser la Modernización de la administración, sino la plataforma sobre la que se ejecute la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias en cada etapa concreta de la propuesta de desarrollo. Para este proceso de transformación es necesario contar con el aporte de profesionales de diversa disciplinas y la participación de funcionarios de los diferentes niveles que conforman la organización; sin olvidar que no estamos frente a un proceso estrictamente técnico, liderado por teóricos de la administración, sino procurando que sea el producto de la reflexión colectiva en torno de la empresa.

Las tendencias actuales de administración recomiendan la adopción de estructuras orgánicas flexibles, que permitan la adaptabilidad de las instituciones al medio en el cual deben desenvolverse con el fin de garantizar la adecuación para la competitividad y la movilidad para lograr la oportuna consecución de sus objetivos. Igualmente, precisan de la puesta en marcha de un sistema de planeación a través del cual se puedan definir actividades conducentes a cumplir con la misión institucional. Ello requiere, además, de unos sistemas de evaluación y de medición en los cuales se acuda a indicadores que deben haber sido previamente objeto de análisis, por cuanto es importante tener claridad sobre qué es lo que le interesa a la entidad medir.

Otra de las características de la propuesta de los nuevos modelos de administración es la de desregulación, como principio fundamental de la eficiencia, a través de la cual se reduzcan a lo mínimo los trámites administrativos y los términos para dar respuestas oportunas a las demandas de los usuarios y la incorporación de avances tecnológicos que posibiliten la realización de operaciones cotidianas, mediante el diseño de redes de información rápidas y el desarrollo de correos electrónicos, por ejemplo.

Calidad total, administración por objetivos, gerencia del servicio, son hoy conceptos que tienden a imponerse dentro de la nueva propuesta de cambio. Por otra parte, la crisis en la formación de los funcionarios públicos colombianos obliga a replantear el modelo educativo con el fin de dotar al Estado de un sistema articulado de formación capacitación y adiestramiento de sus talentos que garanticen cambios en el comportamiento del funcionariado, capaces de proyectar una imagen de la administración sustancialmente diferentes de la que ha debido soportar la nación por mucho tiempo. Ello implica la revisión de las metodologías de enseñanza.



la exigencia de la correspondencia entre la teoría y en conocimiento científico y la realidad socio-cultural, así como el replanteamiento del nexo indisoluble entre docencia e investigación es indiscutible que la calificación de los recursos humanos asegura indefectiblemente la competitividad de las empresas.

La administración pública necesita ser estudiada en sí misma de manera rigurosa especialmente en sus componentes claves: direccionamiento, estratégico, modelos organizacionales, sistemas de planeamiento, sistemas de evolución de resultados, modelos de administración de personal, esquemas de contractualización, negociación, manejo de crisis y conflictos, manejo del cambio, toma de decisiones, métodos para el mejoramiento de la calidad, atención al usuario.

El desarrollo de las aptitudes de liderazgo en los directivos de las organizaciones del Estado que le permitan convocar y movilizar la voluntad de todos los miembros de la institución hacia un objetivo común, de conocimiento de todos y con el que se encuentren comprometidos por haber sido el producto de un trabajo participativo de definición de los objetivos institucionales, proceso éste resultante de una política de comunicación que privilegie el flujo de información multidireccional y estimule la creatividad de todos los funcionarios.

«Los directivos de la nueva gerencia que se quiere deben ser mucho menos homogéneos que ahora. En lugar de 'ejecutivos parecidos' en su forma de ser y de pensar, formados en las oficinas centrales, el grupo de poder de la organización flexible deberá ser heterogéneo, antiburocrático, y como grupo, mucho más creativos que los burocráticos comités de hoy en día».²

Dentro de las características que podría sustentar un modelo de administración acorde con nuestras necesidades, también consideramos de importancia la creación de los cuadros ocupacionales y de los cuerpos profesionales que permitan la organización de sistemas especiales que estructuren la carrera administrativa con empleos asimilables por su naturaleza de funciones y por las calidades exigidas para su desempeño, que garanticen la movilidad interinstitucional y la asignación de recursos humanos con base a la priorización de las necesidades y conforme con las orientaciones de los planes de desarrollo económico y social. Esto permite que el conjunto del funcionariado no esté disperso, conformando células administrativas independientes sino que constituya el grupo de servidores con los que el Estado se enfrente a procurar las soluciones que el país demanda, lo que garantiza racionalidad y oportunidad en la utilización del recurso humano y evita la tendencia expansiva de las plantas de personal; es decir, es necesario poner en práctica el concepto de globalización de plantas de personal.

El establecimiento de sistemas de retribución mediante los cuales se garantice que la remuneración corresponda a un resultado real conseguido en el desempeño de metas constitucionales grupales y personales, constituye otros de los fundamentos de lo que, a nuestro juicio, podría concebirse como parte de un modelo innovador para la gerencia pública. Insistimos en la necesidad de diseñar indicadores e instrumentos de medición que permitan monitorear el avance del cumplimiento de los objetivos de las organizaciones gubernamentales.

La concepción de un modelo de administración debe también considerar los factores que impiden desarrollar con autonomía las funciones atribuidas a las diferentes organizaciones, de tal manera que los órganos de dirección de las instituciones cuenten con la autonomía suficiente para disponer de los recursos personales, materiales y presupuestales que correspondan como insumos para el desarrollo de

las metas asignadas dentro de una estrategia de contractualización, en tanto que los organismos formuladores de las políticas deben fortalecer su capacidad conceptual, a la vez que el ente rector de la planeación debe centrarse en el direccionamiento estratégico del Estado más que en los aspectos operativos que distraen sus recursos.

La lucha contra la corrupción y la inmoralidad que existe dentro de la administración, debe ser una tarea constante y prioritaria en la búsqueda de una definición sana y suficiente de una cultura basada en valores tradicionales que deben recobrar vigencia. Los sistemas de control sin lugar a dudas crearán un ambiente propicio para erradicar las prácticas inmorales y corruptas, controles que deben dirigirse a detectar desde el comportamiento del funcionario hasta la complacencia ciudadana en aras de agilizar sus asuntos particulares. Las investigaciones que realice el Estado deberán constituirse en acciones ejemplarizantes para sus servidores y para la ciudadanía es así como podrá empezarse a recuperar la confianza en las instituciones.

Es necesario también que cualquiera que sea el modelo a adoptar, genere una dinámica interrelación institución y asegure una real capacidad para manejar y dirimir situaciones de conflicto y permita anticiparse a ellas puesto que todo proceso de cambio va acompañado de una resistencia natural.

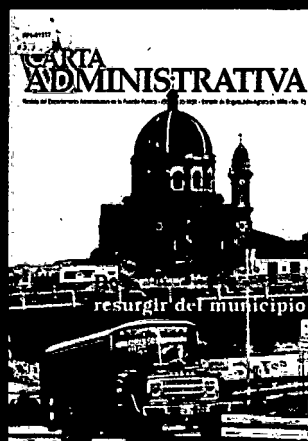
CONCLUSIÓN

Es preciso que con la misma celeridad con que se viven los cambios en el mundo se proceda a introducir las variaciones dentro de la administración pública, con el propósito de que los estados puedan cumplir su papel dentro de las sociedades con la calidad y oportunidad que ella lo demanden. Para eso es necesario que en cada momento el estado defina el rol que debe cumplir, acorde con las circunstancias siempre cambiantes.

En la actualidad, y para el caso colombiano, es importante promover una cultura administrativa caracterizada por la claridad en la definición de la misión, las responsabilidades de la administración pública, sus reglas de direccionalidad más que por la abundancia de normas y procedimientos. Igualmente, ella deberá concentrar sus esfuerzos en aquellas para quienes debe hacer, realizando lo que sabe hacer y lo que debe hacer (zapatero a sus zapatos), procurando la obtención de resultados dentro de criterios de gerencia moderna; y, fundamentalmente, realizando grandes esfuerzos por lograr la recuperación de la credibilidad en el gobierno.

El éxito de cualquier modelo podrá medirse cuando se logre describir un nuevo perfil de los altos gerentes públicos de nuestras organizaciones estatales; cuando la acción del Estado produzca un verdadero impacto de la comunidad, ayudándole a ésta a su real desarrollo y bienestar; cuando se involucre efectivamente al servidor público en programas de formación bien orientados hacia lo que se necesita de él; cuando se consiga formular una clara política integral de desarrollo del recurso humano; cuando la transparencia de los actos de los servidores públicos sea considerada el mejor de sus atributos; cuando la creatividad en la capacidad de gerenciar irrumpe las barreras de la rigidez y de los formalismos para convertir las instituciones en entes activos y dinámicos; cuando los presupuestos oficiales sean manejados con pulcritud y racionalidad y con criterios menos discriminatorios. En realidad, la gerencia moderna que reclama el nuevo Estado implica el estímulo permanente hacia el estudio de las circunstancias que van transformándose día a día lo que significa la continua adaptación a los cambios de una sociedad joven como la nuestra.

1993



1993 - Los funcionarios y la modernización administrativa

Por: Jacques Chevallier

(Tomado de Revue Administrative, enero-febrero de 1993)

Traducción de Jorge Mario Camelo S.

El estudio de los procesos de reforma administrativa no puede efectuarse sin tener en cuenta una variable esencial: el lugar que están llamados a ocupar los funcionarios en estos procesos. Mostraremos que la concepción de la reforma administrativa ha sido profundamente renovada en Francia por la promoción de los funcionarios al rango de actores de la modernización administrativa.

1. La idea según la cual los funcionarios deberían estar implicados en la reforma administrativa y tomar parte activa en ella, es incompatible con la concepción tradicional de la función pública.

A) dos razones esenciales explican esta exclusión:

- Ante todo, porque los funcionarios son percibidos como sometidos, que no tienen, como tales, derecho de control sobre las reglas que rigen el funcionamiento administrativo. Este sometimiento es triple:
 - Sometimiento a su función. Los funcionarios no tienen intereses específicos ni puntos de vista propios que hacer valer, la «ley del servicio», se les impone; su «brújula» es el sacrosanto «interés general», están «al servicio» del público. El funcionario se diluye completamente detrás de su función: no tiene ningún interés «profesional» que defender es apenas una «rueda de esta especie de máquina para administrar que constituye cada servicio» (Duguit).
 - Sometimiento al Estado. No puede emprenderse ninguna discusión ni negociación entre los funcionarios y el Estado, que no es un «empleador» o «patrón», si no el «poder público»: el funcionario está sometido a un «estatuto», definido por las leyes y reglamentos y el cual le es impuesto unilateralmente, por vía de autoridad.
 - Sometimiento al superior jerárquico. Los funcionarios están obligados a la obediencia, obligados a ejecutar docilmente las órdenes recibidas haciendo de ello «la máxima de su conducta» (M. Weber), sin preguntarse a cerca de su valor o su pertinencia.
- Es asunto es inconcebible aún, pues la problemática clásica de la reforma administrativa en Francia, en esencia, de tipo deflacionista: implica la disminución del número de funcionarios «devoradores del presupuesto», la supresión de estructuras administrativas superfluas, la disminución de recursos destinados al funcionamiento del aparato administrativo. Ante esta perspectiva, de nada sirve preguntar a los funcionarios sus opiniones; su deber es plegarse a las decisiones tomadas.

B) Esta concepción a sufrido en el siglo XX sensibles cambios en su significado, en especial como consecuencia del desarrollo del movimiento sindical en la función pública (desarrollo que en su origen había sido considerado incompatible con los fundamentos mismos del estado y como factor de riesgo que podría significar «el crepúsculo de la autoridad jerárquica» según la fórmula de H. Berthélémy): el sindicalismo adquirió derechos de ciudadano en la administración, primero por un reconocimiento de hecho, después explícitamente en 1946. los funcionarios han obtenido correlativamente un derecho de control sobre el desarrollo de sus carreras (Comisiones administrativas paritarias), sobre el contenido de su estatuto (Consejo Superior de la Función Pública) y sobre la gestión de los servicios (Comités Técnicos Paritarios); y los sindicatos han llegado a establecer su poder de negociación frente al Estado en materia de salarios (poder de negociación explícitamente reconocido en 1983).

Sin embargo, esto no significa necesariamente que los funcionarios se hayan involucrado realmente en los procesos de reforma administrativa.

- Las dificultades con las cuales han tropezado los Comités Técnicos Paritarios expresan bien los límites del derecho de control reconocido a los funcionarios sobre el funcionamiento de los servicios; El papel reconocido a los sindicatos se refiere esencialmente a las negociaciones salariales, en las cuales se resume la «política de la función pública» (Política contractual, controlada por la dirección del presupuesto y arbitrada por el Primer Ministro, que se traduce en acuerdos generales y categoriales, combinados con medidas coyunturales insuficientes); La problemática de la reforma administrativa privilegia, mas allá de los aspectos cuantitativos (número de funcionarios, nivel de los salarios), los asuntos relacionados con estructuras y modos de acción, acerca de los cuales se juzga que los funcionarios tienen poco que decir.



II. desde los años sesenta, la concepción de la reforma administrativa cambia y el tema de la modernización administrativa empieza a ser desarrollado; esta modernización es concebida, o bien sin los funcionarios quienes sufren una modernización que les es impuesta (enfoque top-down o descendente)-, o aun contra ellos, como efecto de retorno o efecto contrario debido a la crisis del Estado providencia, a la problemática clásica de la reducción del tamaño del Estado.

A) La modernización, que a partir de los años sesenta servirá de garantía y de ropaje a los diversos proyectos de reforma administrativa, se basa en dos ejes esenciales:

- De una parte, un eje tecnológico. La modernización implica que en la administración sean difundidas las nuevas tecnologías capaces de mejorar sus resultados. Se observará así la introducción progresiva de la informática en la administración pero esta introducción se realizará, a menos hasta los años ochenta en condiciones que reducirá su impacto real: no se emprende ninguna reflexión de conjunto sobre las condiciones de utilización de este mecanismo ni sobre sus implicaciones organizacionales; y sobre todo, los funcionarios no se asocian realmente a su introducción. La informática se percibe como una coacción adicional, impuesta por la jerarquía, conllevando una descalificación y una parcelación de las tareas e incluso aumentando a veces el rigor del trabajo: de ahí las grandes resistencias opuestas por los funcionarios medios y subalternos y los escasos resultados registrados al comienzo. Esta modernización técnica no sólo fue decidida excluyendo toda participación de los funcionarios, sino que fue vivida por ellos de manera negativa.

- De otra parte, un eje gerencial. Desde los años sesenta se desarrolla según la cual la administración está obligada, como las empresas privadas, a mejorar sus resultados replanteando sus objetivos, sus estructuras y sus métodos; pero aun entonces esta «gerencia pública» se desarrolla sin que los funcionarios se hayan involucrado realmente a su elaboración —de ahí las reacciones de hostilidad o de apatía que genera la gerencia pública en la administración francesa por vía de autoridad; las personas por los hombres situados en la cima de las jerarquías administrativas (H. C. Thoenig), las innovaciones son preparadas en secreto y luego impuestas a la base sin consulta previa.

Ciertos funcionarios de la gerencia ignoran deliberadamente a los funcionarios, y la racionalización de las asignaciones «presupuestales» se reduce a mejorar la eficacia de la acción, mediante una mejor información de quienes deciden y la consideración de los resultados; pero los funcionarios son considerados apenas como «recursos» y «medios» disponibles y no como actores. Las escasas operaciones de «sensibilización» hacia los nuevos métodos de gestión no constituirán más que un medio de difusión de las innovaciones concebido y dirigido desde arriba.

- Otras iniciativas se emprenderán para asociar a los funcionarios al funcionamiento de los servicios, especialmente en el marco de la «gerencia participativa por objetos»: sin embargo, lejos de conllevar una transformación profunda de las relaciones internas, serán percibidas como un medio para consolidar la autoridad jerárquica, fortaleciendo el compromiso de los funcionarios. El balance final de la introducción de los métodos

gerenciales en la administración francesa se explica ampliamente por esta desconfianza de los funcionarios, quienes alejados de la concepción de las reformas, solo podían reaccionar negativamente frente a ellas.

B) El resurgimiento, desde finales de años sesenta, del discurso sobre la ineficiencia administrativa conduce a concebir aún más claramente el proceso de modernización como dirigido contra unos funcionarios, considerados demasiados numerosos, poco eficientes y aferrados a sus privilegios. No solo lo privado se erige en modelo y la administración es invitada a adoptar sus valores y métodos de gestión sino también se acepta que la restauración de la eficacia administrativa debe pasar por la reducción de los costos de funcionamiento administrativo (reducción del número de funcionarios y de los salarios).

El énfasis sobre la exigencia de productividad administrativa expresa plenamente esta orientación: la administración está obligada a hacer un buen uso de los medios materiales y humanos que le son confiados; y la nueva política justificada la búsqueda sistemática de incrementos de productividad en ellos. Los funcionarios se convierten así en el blanco de la empresa de modernización: el aumento en la calidad y en el volumen del trabajo que desempeñan se convierte en el objetivo prioritario.

- Los ataques dirigidos contra el estatuto de los funcionarios se inscriben en la misma perspectiva: la modernización administrativa implicaría la supresión de las rigideces inherentes a la existencia del estatuto; pero las escasas intenciones de reforma en este sentido serán abandonadas rápidamente.

- El impulso al tema de la evaluación es, al fin de cuentas, la prolongación de esta nueva concepción de la eficacia administrativa: al perder los privilegios de infalibilidad e invulnerabilidad, los organismos públicos se ven obligados a rendir cuentas y justificar sus acciones; se trata de lanzar «una mirada fría» y lúcida a la gestión pública, midiendo los resultados de las acciones emprendidas, comparando su utilidad social y su costo y eventualmente cuestionando la consistencia misma de los organismos.

Así concebida, la modernización administrativa es indisociable de una crisis del estado, cuya imagen se debilita y cuyas acciones carecen de un fundamento de principio. Contribuye a alimentar una grave crisis de identidad en el seno de una función pública que ha perdido sus directrices tradicionales, cuyos valores se debilitan y se transforma en chivo expiatorio de las insatisfacciones colectivas. La toma de conciencia del papel que pueden desempeñar los funcionarios públicos señala una nueva etapa en el proceso de modernización administrativa.

Desde mediados de los años ochenta, se ha puesto una visión nueva de la modernización administrativa: desde su punto de vista la modernización no puede ser llevada a cabo sin la adhesión y la participación activa de los funcionarios; más aún, la transformación de las relaciones internas constituye el paso obligado y el vector a toda empresa de modernización. La modernización debe realizarse con, e incluso por, los funcionarios



A) Esta visión resulta de una comprobación: el fracaso de las reformas impuestas por vía de autoridad y sin la asociación real de los funcionarios (informática o gerencia). Pero resulta también de la toma de conciencia del papel que desempeñan los funcionarios en los procesos de innovación administrativa.

- A este propósito es típico el análisis de H. Sérieyx quien, al término de la misión que le fue confiada en 1986 sobre el problema de la innovación administrativa, insiste en la proliferación de innovaciones en la función pública: el único problema es que estas innovaciones, que se sitúan generalmente en la periferia y provienen de los funcionarios en contacto directo con el público, son a menudo informales e ignoradas por las administraciones en las que se aplican, que casi no se preocupan, con pocas excepciones, de generalizarlas y difundirlas en dirección a las otras administraciones; se innova «a oscuras» y la ausencia de cruces de información impide todo efecto multiplicador de las iniciativas emprendidas.

El énfasis sobre la innovación conduce a reubicar el problema de la modernización administrativa en los funcionarios, quienes no sólo deben estar asociados al proceso para asegurar su éxito, sino que además disponen de un potencial de creatividad y de inventiva que la administración debe esforzarse por aprovechar. Y paralelamente, los grandes proyectos de reforma concebidos desde arriba tienden a ceder espacio a las múltiples iniciativas procedentes de la base, tratando de responder a los problemas concretos planteados a la administración (el enfoque bottom-up, ascendente reemplaza así al enfoque top-down).

- El movimiento hacia la calidad expresa completamente este nuevo avance de la modernización administrativa. Rompiendo con la visión globalista de la reforma administrativa, se trata ante todo de buscar el mejoramiento, uno a uno, de la calidad de los servicios ofrecidos al público, atacando todas las posibles fuentes de improductividad.

Pero esta batalla de calidad sólo puede ganarse gracias a la movilización de los recursos humanos dentro de la administración: conviene apostar por el espíritu de innovación de los funcionarios, por su inventiva, por su conocimiento de los problemas y situaciones, adquirido en el contacto con la realidad; la calidad debe convertirse en asunto de todos, desde la base hasta la cima de la jerarquía. Como en el sector privado, los círculos de calidad han sido el instrumento de esta movilización, y su difusión en una serie de administraciones ha sido la manifestación palpable de esta nueva concepción de la modernización administrativa que se apoya en los funcionarios y pasa por la activación de los «recursos humanos».

- La política de renovación del servicio público emprendida en 1989 es fiel a esta orientación, colocando al funcionario en el centro del proceso de modernización: en la circular del 23 de febrero de 1989 los funcionarios público son presentados no sólo como «los actores principales de los avances a introducir» la renovación del servicio público, que «supone la movilización de los funcionarios», y que debe realizarse con «el apoyo del personal y de sus organizaciones sindicales», sino que además la transformación de las relaciones de trabajo, por medio de una gestión del personal más dinámica y del fortalecimiento del diálogo social, se erige como eje principal de esta renovación. De esta manera la función pública se convierte a la vez en la palanca y el punto de apoyo más importante de la modernización administrativa: todo se juega a este nivel; y la circular se basa en la confianza depositada en la aptitud de los funcionarios para la innovación y al cambio.

Esta voluntad de asociar los funcionarios al proceso de modernización se traduce especialmente en la elaboración de los proyectos de servicios, que ofrecen a los funcionarios la posibilidad de contribuir a una reflexión colectiva sobre los objetivos y las misiones de la administración en la cual toman parte: el proyecto de servicio constituye así un mecanismo privilegiado de participación y de movilización de los funcionarios, al servicio de una estrategia de cambio.

B) Esta reubicación de la problemática de la modernización administrativa en los funcionarios plantea un conjunto de problemas:

- Primero, El de los actores: ¿el papel principal en el proceso de modernización le corresponde a los sindicatos? ¿Coincide con su misión y su papel? O bien, ¿se trata de involucrar directamente a los funcionarios en el marco de una gerencia participativa bien entendida?
- Segundo, el del método: ¿debe discutirse la modernización en el seno de las estructuras formales de participación, tales como los Comités Técnicos Paritarios? ¿O aquella se deriva de estructuras más informales y más fluidas, tales como los círculos de calidad, que responden a la función de los problemas concretos a los cuales se enfrentan las entidades?
- Finalmente, el del contenido: ¿En qué medida puede la modernización valerse de los mecanismos de gestión del sector privado? Y ¿hasta dónde puede ir la adaptación en lo que se refiere al estatuto de la función pública? Entre la trivialización de la gestión pública (subyacente al discurso de la calidad) y el sostenimiento del aparato burocrático heredado del pasado, la vía de la modernización administrativa es estrecha...

Más allá de estas preguntas, se trata de saber si el tema de la modernización no es más que simple retórica, destinada a preservar la legitimidad administrativa o si anuncia un cambio en profundidad de la organización administrativa. Si la primera opción es la correcta, el compromiso de los funcionarios es un proceso de reforma sesgado termina por producir decepción, amargura y desmovilización, como lo demuestran ciertas desilusiones provocadas por el funcionamiento de los círculos de calidad o el resultado de los proyectos de servicio: las falsas esperanzas creadas por iniciativas sin futuro y que no concluyen en cambios de fondo generan comportamientos pasivos; y la gerencia participativa corre entonces el riesgo de aparecer como un medio para manipular el comportamiento. Sin embargo, se puede precisar también que el compromiso de los funcionarios con la modernización favorece el aprendizaje de nuevas conductas y de nuevos valores, lo que puede contribuir para mantener una dinámica de cambio.

... esta batalla de la calidad sólo puede ganarse gracias a la movilización de los recursos humanos dentro de la administración...

1993



EL KAIZEN

Cambiando sin modelo de excelencia

Ricardo García Madariaga

Profesor de la escuela superior de Administración
Pública ESAP-Consultor

Hacia la década de los sesenta los autores se esforzaban por presentar argumentos convincentes acerca de la necesidad de aceptar el cambio como una condición de supervivencia de las organizaciones y como una tarea principal de la dirección. A los gerentes se les plantearon dos opciones: o administrar deliberada y sistemáticamente la evolución, o introducir apresuradamente algunos ajustes cada vez que las circunstancias externas imponían el cambio de manera categórica e inapelable. Obviamente, la segunda alternativa tenía que ser descartada y la gestión sistemática del cambio se convirtió en la característica distintiva de una gerencia moderna.

Hoy en día la necesidad del cambio planificado es una idea que se encuentra profundamente arraigada en la mente de los administradores. El problema que se plantea ahora consiste en cómo introducir con éxito un programa de cambio organizacional.

Generalmente, el cambio comienza con una reflexión acerca de dos aspectos básicos: ¿Cómo es nuestra organización? Y ¿Cómo debería ser? En otras palabras, se empieza por un diagnóstico que confronta ese deber ser, traducido en un modelo de excelencia con la situación real que presenta la organización. Toda diferencia significativa entre el modelo y realidad es considerada como un problema, el cual se resuelve actuando sobre la realidad, para que se aproxime al modelo.

A pesar de la aparente simplicidad de este proceso, hay un primer gran obstáculo que surge del modelo de excelencia. Es necesario escogerlo entre numerosas alternativas posibles. ¿Cuál es el mejor y el más compatible con las circunstancias y características de la organización? A veces esta compleja y trascendental decisión se toma sin suficientes elementos de juicio. No hay una búsqueda para identificar los modelos opcionales y sopesarlos frente a la situación. Esto se debe, en algunos casos, a la simple ineptitud de los directivos, temerosos de penetrar en el nebuloso mundo de la teoría, ya que los científicos han tenido buen cuidado de proteger su negocio rodeando el cambio de una aureola de misterio y convirtiendo el conocimiento en algo esotérico, reservado para unos cuantos iniciados.

Hay casos en los cuales la escogencia del modelo que orientará el cambio se delega en los consultores, quienes no se consideran obligados ni siquiera a describirlo explícitamente. Entonces, la realidad es juzgada desde una perspectiva teórica que los administradores no conocen, y que tal vez no compartirían si la conocieran.

Como los problemas administrativos no existen en abstracto sino que una situación se convierte, o no, en un problema dependiendo del punto de referencia que se adopte para evaluar la realidad, generalmente no se logra un consenso mínimo sobre el contenido del diagnóstico y comienza a emerger las fuerzas que se opondrán al cambio.

Aún si la selección del modelo de excelencia se hace con cierto grado de racionalidad aparecen nuevas dificultades que se derivan del alcance parcial o limitado de esos modelos. Algunos toman en consideración única el aspecto humano de la organización, y el esfuerzo del cambio está concentrado en pasar de una teoría X, autocrática, a otra Y, participativa. Intervienen en este aspecto los psicólogos y los sociólogos organizacionales y se recurren a los seminarios de sensibilización y a los grupos de entrenamiento, en un intento por cambiar los valores y las aptitudes de los ejecutivos y de los trabajadores.

Otros modelos privilegian los aspectos técnicos y relegan la variable humana a un segundo lugar o la ignoran completamente. En muy pocas oportunidades se pretende integrar herramientas de cambio que son compatibles y complementarias, para actuar sobre las condiciones administrativas que inducen los comportamientos erróneos o inadecuados.

Como la organización que inicia un proceso de cambio generalmente no ha creado su propio modelo de excelencia sino que lo adquiere en el mercado, y como los modelos son complejos y requieren conocimientos especializados y experiencias, es necesario recurrir a los consultores externos.

El consultor externo, apoyado en la autoridad de la dirección que le brinda su respaldo y en sus propias bases de poder, especialmente el que se deriva del conocimiento, adquiere con frecuencia una significativa capacidad para influir, esto le permite determinar unilateralmente lo que se debe hacer y la manera de hacerlo.

Al personal de la organización se le reserva un papel pasivo que consiste en aprender aquello que se predica como la verdad y deben limitarse a actuar conforme a las instituciones. Cuando se va el consultor y, eventualmente, superada la crisis que originó el programa, la organización inicia el natural proceso de deterioro hasta que se presenta una nueva crisis que obligue a recurrir al consultor.

Las organizaciones que no administran el cambio, que no han incorporado la gestión del perfeccionamiento a la tarea de la dirección, no generan conocimientos, no construyen una teoría de

su propia acción administrativa. Carecen de un órgano de aprendizaje institucional y están, por consiguiente, inhabilitadas para aprovechar la experiencia y la creatividad de los trabajadores, estas organizaciones no producen desarrollo sino que lo importan, lo adquieren en el mercado y o insertan mecánicamente en los sistemas de operación y en los manuales de funciones.

El Kaizen, palabra japonesa que se traduce como mejoramiento continuo, es una estrategia de cambio organizacional radicalmente distinta. El esfuerzo de cambio reposa en todos los miembros de la organización. Cada trabajador individual o en grupos reducidos, reflexiona sistemáticamente sobre la manera como se realiza el trabajo cotidiano para sugerir mejoras que en un amplio porcentaje son implantadas.

Se trata de cambios pequeños que pueden parecer triviales, pero como son tan numerosos y se producen a un ritmo sostenido, dan lugar al salto cualitativo de la cantidad a la calidad, transformando profundamente la organización a largo plazo.

El KAIZEN proporciona al individuo la oportunidad de crecer en el trabajo y ejercitar todas las capacidades del ser humano. No menos importantes que las ganancias en productividad son las ventajas que se derivan de una mano de obra altamente calificada que ha liberado su potencial creativo y se encuentra convencida de que las organizaciones es el medio más idóneo para lograr su autorrealización personal.

Esta estrategia de cambio lento, gradual y permanente, basada en el compromiso de todos los trabajadores, carece de un modelo de excelencia organizacional que determine con cierto rigor cómo deberá ser la organización y defina la orientación del cambio. En el Kaizen no se conoce la imagen que tendrá la empresa en el futuro pero se tiene la certeza de que será mejor.

Los cambios precisos que se deben introducir no se infieren del modelo sino que dependen de la iniciativa y de la capacidad creadora de cada trabajador. Este no se limita a seguir las instrucciones de los expertos, sino que se convierte así mismo en un experto y en el principal protagonista del cambio. La organización general del conocimiento que necesita para su desarrollo.

Frente a los procesos de cambio basados en un modelo de excelencia, en el correspondiente diagnóstico y en consultores externos que determinan la racionalidad del cambio, el

Kaizen propone un método diametralmente opuesto. Son tan evidentes las ventajas del mejoramiento continuo, frente al enfoque tradicional, que varias organizaciones han adoptado y han implantado algunos de sus elementos, especialmente los círculos de calidad, los buzones de sugerencias y el control total de calidad.

A pesar de su aparente simplicidad, el Kaizen pone una trampa poderosa y sutil a todos aquellos que pretenden utilizarlo sin comprender su verdadera esencia.

Cuando las organizaciones japonesas se comprometen con el Kaizen han alcanzado un cierto grado de madurez y han recorrido un largo y a veces doloroso camino en busca de su perfeccionamiento. Las organizaciones japonesas que han evolucionado hacia el mejoramiento continuo están basadas en un modelo de gerencia participativa, han implicado los mecanismos administrativos y han creado la cultura de la participación.

Si bien es cierto que el Kaizen no tiene como punto de partida un modelo de excelencia, si está determinado por el modelo gerencial japonés y por una estrategia corporativa; tiene, por consiguiente, un carácter instrumental. Como los rasgos de la gerencia japonesa, tales como el empleo de por vida, la toma de decisiones, el sistema salarial son suficientemente conocidos, se considera redundante insistir en su carácter participativo. Se destacarán solamente algunas ideas para relacionar el Kaizen con el modelo gerencial japonés.

Como herramienta del modelo gerencial japonés el Kaizen permite poner en práctica una filosofía administrativa que concibe a la organización como una entidad política, económica y social y no como un negocio destinado a obtener los beneficios máximos en detrimento de otros intereses que pasan sobre la organización. La empresa no pretende acumular un poder superior al de los trabajadores con el fin de someterlos e imponerles sus condiciones, sino que reconoce el poder de éstos y crea un sano equilibrio entre los intereses de ambos.

En un ambiente tan dinámico y tan competitivo como el que impera en el Japón, las empresas que no cambian permanentemente no pueden sobrevivir; por eso, uno de los elementos del modelo gerencial es la búsqueda permanente del perfeccionamiento institucional. Otro elemento es la convicción de que la empresa no puede satisfacer las expectativas y necesidades de sus trabajadores, si los condena a la realización de tareas simples y repetitivas que son embrutecedoras a largo plazo. Finalmente,

en una organización basada en el conocimiento y no en la destreza manual se necesita disponer de mecanismos para canalizar la inteligencia y la creatividad del trabajador para administrar el aprendizaje institucional.

La estrategia corporativa s propone incrementar la participación de la empresa en el mercado ofreciendo productos que tienen una calidad progresivamente superior y un precio también progresivamente más bajo.

Mejorar la capacidad del producto para satisfacer las necesidades y expectativas cambiantes de los consumidores es algo que se logra estimulando y canalizando la creatividad de los trabajadores como condición necesaria para la innovación. El precio bajo supone que la mano de obra sea altamente calificada, motivada, que ponga su conocimiento y entusiasmo al servicio de la mejora de la productividad.

El crecimiento de la cuota de participación en el mercado y los elevados beneficios son una consecuencia obvia.

Dentro de estos supuestos se encuentra inscrito el mejoramiento continuo. Si el Kaizen es separado de la concepción administrativa y de la estrategia corporativa que lo engendraron, carece de significado y de utilidad. Instalado en una organización autocrática y estancada no puede ser más que una fuente de perturbación y de conflicto.

Las organizaciones colombianas, en general, se encuentran muy lejos de la filosofía gerencial japonesa; muy lejos de la gerencia participativa y lejos de una adecuada calidad de vida en el trabajo; también lo están de una estrategia tan decidida a ganar la competencia económica mediante la innovación, la calidad y los precios. Por lo tanto, para que tengan éxito en programas de mejoramiento continuo inspirados en el Kaizen japonés es necesario introducir algunos cambios fundamentales.

Volviendo al problema central planteado en este artículo: el cambio organizacional sin ayuda de un modelo de excelencia, cuando se trata de una organización moderna, en el sentido de que posee las características que distinguen a las organizaciones que han alcanzado el más alto grado de desarrollo en la época actual y que por lo tanto se encuentran en armonía con las tendencias de todo orden que domina la sociedad, en este tipo de organizaciones ya se han hecho los ajustes básicos y estos ajustes se han hecho en función de un modelo de excelencia, explícito o no; los pequeños esfuerzos de perfeccionamiento se realizan dentro del marco impuesto por ese modelo.



Por el contrario, cuando se trata de una organización arcaica, o tradicional, que se define porque ha sido concebida más para la dominación y para el estancamiento que para la expansión de los trabajadores y el desarrollo, ésta debe crear las condiciones básicas para el mejoramiento continuo, y para hacerlo se debe recurrir a un modelo de excelencia.

Se distinguen, entonces, dos situaciones: cuando la organización mejora dentro de un modelo de excelencia que no va a ser sustituido, y cuando es necesario abandonar un modelo y adoptar otro.

En el primer caso, se recurre al Kaizen, y las pequeñas mejoras

que proponen los círculos de calidad imponen el ritmo del perfeccionamiento pero no determinan su orientación porque ésta depende del modelo de excelencia.

En el segundo caso, cuando las exigencias del cambio imponen un nuevo modelo, por ejemplo, cuando se tiene un modelo burocrático y se necesita adoptar un modelo participativo, sería un error recurrir al Kaizen porque el proceso de cambio debe ser sistemáticamente orientado por el estado ideal descrito en el modelo de excelencia. Una vez introducidos los cambios fundamentales el mejoramiento continuo es necesario para evitar la obsolescencia del sistema.

1993

En América latina

UN ENFOQUE DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

Eduardo Suárez Núñez
Jefe División de Organizaciones
Departamento Administrativo de la Función Pública

En la política latinoamericana se pueden apreciar algunos rasgos comunes, entre los que se destacan:

- Ser un objetivo político alcanzar el desarrollo a través del Estado como la principal empresa que conduce la sociedad a la modernidad.
- Depender de los resultados de la gestión del estado para asegurar la permanencia de los partidos. En este ámbito el sector muestra inestabilidad debido a una dirigencia de corte elitista con desequilibrio en el crecimiento de las instituciones estatales, donde los patrones culturales, el colonialismo y la actitud hacia el cambio han producido sistemas fuera del contexto social, cultural, político y económico.
- Considerar que los únicos medios para articular los intereses de la comunidad con las instituciones gubernamentales son: grupos asociativos de beneficio colectivo, partidos políticos que compiten entre sí y unos cuerpos legislativos de representación popular.

Para empezar a determinar las características que identifican a cada uno de los países latinoamericanos es importante conocer la clasificación que hace el profesor Ferrel Heady sobre los sistemas políticos y sus burocracias. En esta clasificación tenemos que las élites burocráticas concentran el poder político en manos civiles o militares, sean ellas tradicionales, personalistas o colegiadas, y aún en los regímenes de péndulo, donde aquella mantiene una permanente amenaza porque las prerrogativas del funcionario tiendan a prevalecer para tomarse el control político del Estado; o las otras cuatro clases de regímenes en los cuales exista la competitividad poliárquica, donde un partido dominante semicompetitivo ostenta el poder por no tener rivales electorales, o que permita cierta movilización controlada de algunas fuerzas o grupos contrarios, o totalitariamente monopoliza el poder sin reconocer la legitimidad de la oposición¹. Esta última

categoría retiene en los países el compromiso común con la ideología marxista-leninista, la cual ha hecho crisis con el desmoronamiento de la URSS.

Siguiendo con la clasificación que propone Ferrel, los países de América Latina se concentran en el sistema competitivo poliárquico, por cuanto han permitido la aparición de partidos políticos que compiten por el favor y la participación de los ciudadanos en elecciones regulares, y cuyos líderes políticos buscan el concurso más amplio posible intentando una doctrina política pragmática y de mejoramiento en campos sociales puntuales, con soluciones a corto plazo. Así, la orientación política intenta medidas de desarrollo económico y se enfrenta al mantenimiento del orden público y de la estabilidad nacional, no obstante, es de anotar que la administración pública debe desarrollarse aún sin el soporte de los entes o instrumentos políticos que previamente hayan tomado las decisiones formales de las políticas a administrar para salir adelante los países latinoamericanos en su desarrollo, pues ella exige una organización estructurada para producir bienes y servicios a la comunidad conforme los traduce el sistema político.

La organización administrativa del Estado debe referirse a una visión de conjunto macro-organizacional, que sopesa las distintas entidades administrativas en el entorno de la sociedad, e identifique e interrelacione sus elementos componentes de manera coexistente y fomente la convivencia social armónica a través de la concreción productiva de bienes y servicios para la colectividad.

De esta manera la organización administrativa estatal legitima su existencia generando esos bienes y servicios, bien sea directamente o a través del sector privado, para lo cual se requiere efectuar una serie de actividades referidas, entre otras, a la planificación, al presupuesto y a la gestión pública.

Tales actividades pueden ser de carácter sustantivo o instrumental, las primeras son aquellas que se traducen en los bienes y servicios para la comunidad y se cumplen con la contribución de la actividad instrumental, la cual se justifica en la medida en que apoya la producción de aquéllos y su distribución de acuerdo con las políticas dadas por el sistema político.

Así, la actividad sustantiva de la administración se manifiesta en programas, sub-programas, proyectos y actividades que se realizan a través de los organismos operativos: Ministerios o Secretarías, entes o empresas autónomas y demás entidades estatales, según la forma jurídica que en cada país se adopte, y se agrupan por sectores o sub-sistemas de la actividad administrativa.

En tanto, la actividad instrumental de la administración se efectúa por entes de apoyo, auxiliares o asesores, como oficinas de planeación, presupuesto, recursos humanos, etc., los cuales tienen su fundamento en los sistemas funcionales que se relacionan horizontalmente con el sistema administrativo, y no a una parte o sección de ésta.

La organización de la actividad sustantiva de la administración surge de la constitución de los sectores de actividad como sistemas que tienen unos objetivos por cumplir y de la definición de los planes, para lo cual se cuenta con recursos humanos, financieros, materiales y de una estructura institucional, de ellos se desprenden unos programas que se asignan a las instituciones componentes de los sectores responsables por la obtención de las metas, cumplimiento de los objetivos específicos e interacción entre ellas. En América Latina la situación adoptada para la administración pública se ha reducido a una programación meramente institucional sobre la que recaen algunos mecanismos de control puntuales, agravada con la excesiva proliferación de instituciones, por demás ineficientes.

Así las cosas y con gran esfuerzo por comprender la realidad, los países procuran adecuarse al proceso de administrar las actividades del Estado moderno en su contexto histórico, relacionando la planeación con la ejecución de su desarrollo socioeconómico y ejerciendo significativo liderazgo estatal sobre los procesos de cambio, mediante reformas constitucionales, legislativas, administrativas, fiscales y de otros órdenes.

Así se está alcanzando la transformación de Ministerios, Secretarías e instituciones descentralizadas y el reordenamiento del ámbito regional y territorial de la administración, pues se modifican sus roles misionales, sus

funciones, y se delimitan competencia dentro de los enfoques macroadministrativos y microadministrativos del ámbito de las organizaciones estatales; tales son los casos de Chile, Bolivia, Argentina, Colombia y, es proceso inicial, Perú.

Respecto de la actividad instrumental, la administración, para desarrollar sus programas operativos, se basa en los llamados sistemas funcionales, cuyo carácter de apoyo a la actividad sustantiva le da características particulares a su organización:

- La rectoría del sistema funcional unas veces está en una entidad central y ligada a la Presidencia de la República, como sucede en Venezuela con las Oficinas Centrales de Planificación, de Personal y de Información, que tienen el gobierno de los respectivos sistemas. En otras y quizá por motivos históricos, el Órgano central de la función está inscrito en la estructura ministerial, sea el caso de las Direcciones del Presupuesto en Colombia, Bolivia y Venezuela, que dependen del Ministerio de Hacienda.
- Aunque han tenido poca práctica e impacto, por corresponder a formalidades, existen entes administrativos subalternos del sistema que funcionan como oficinas de la planificación, de presupuesto, de personal, en los ministerios o secretarías que tienen doble subordinación: técnica, por la coordinación que derivan del órgano central del sistema funcional, y jerárquica, del superior correspondiente en la entidad donde están ubicadas. La coordinación técnica, al menos teóricamente, pretende el seguimiento y cumplimiento de los lineamientos o directrices definidos por los organismos

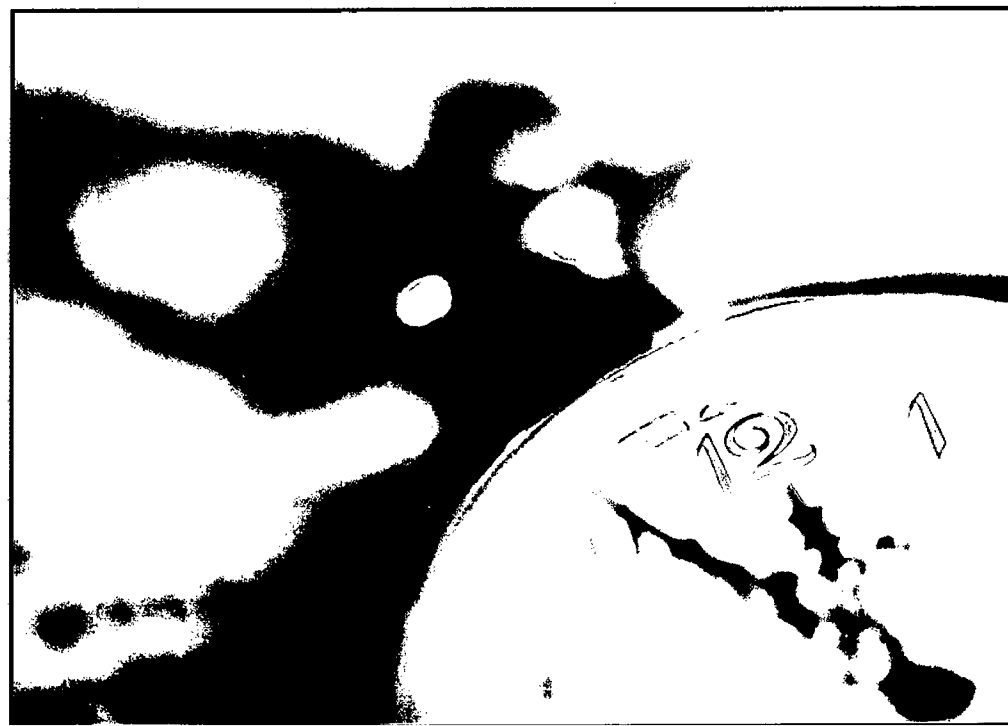
superiores, generalmente armonizados en el Consejo de Ministros.

- Entre la organización de la actividad sustantiva de la administración y la instrumental se dan relaciones de interdependencia para conjugar los esfuerzos de las oficinas centrales, subalternas y aun de las regionales, para el logro de objetivos y alcance de metas de producción de bienes y servicios a la comunidad.

No obstante lo anterior, se complementa el proceso administrativo no sólo con la estructuración organizacional sino, además, con la supresión de contradicciones normativas que impidan o dificulten la consecución de las metas y resultados sociales y económicos.

De modo fundamental hay que referirse al compromiso político de darle los desarrollos legislativos oportunos y ágiles que exijan los principios esenciales de la actividad administrativa consagrados en las Constituciones Nacionales; así como los aspectos de la regulación legal que cubren el ámbito orgánico y procedimental de la administración, del sistema educativo o de la seguridad social.

También, y en un proceso de dinamización y desregularización, hay que tener en cuenta la realización de las reglamentaciones del ejecutivo sobre los diferentes tópicos de las adecuaciones y ajustes oportunos, acorde con las necesidades de la administración y exigencias demandadas por la sociedad, tanto a nivel general de Estado como particularmente a las diferentes instituciones que lo conforman, dándoles autonomía de gestión y fijándoles responsabilidades sobre los resultados y la rendición de cuentas por la actuación administrativa.



1993



REGÍMENES POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

PREDOMINA LA BUROCRACIA

1993 - Elemento para una crítica de la "filosofía del logro"

Julián Serna Arango
Profesor Titular Universidad Tecnológica de Pereira

El mito de Sísifo narra las desventuras de un esforzado griego, quien debe transportar una piedra hasta la cima de una empinada montaña; no bien se aproxima a la cúspide, la piedra rueda aparatosamente hasta el punto de partida. Sísifo -fiel a su destino- desanda su camino y retoma su carga, pero al acercarse nuevamente a la meta, indócil la piedra de desliza de sus manos y se precipita montaña abajo. La secuencia se repite una y otra vez.

Como usualmente ocurre con los mitos, el de Sísifo alude a un arquetipo, es decir, a una experiencia primordial -si nos acogemos a la terminología de Jung-, y cuya formulación más patética remite a Schopenhauer. De acuerdo con el célebre pensador alemán, el hombre sufre por lo que tiene, y tan pronto lo consigue, sobreviviendo el hastio, del cual huye proponiéndose una nueva meta, que una vez alcanzada degenera en tedio. Ese proceso se remite sin tregua. La moraleja es evidente. El afán de logro resulta una fatídica trampa. Pero, debemos preguntarnos: ¿Pudiera ser de otra manera?

"Administración por objetivos", "metas", "records", "puntos de equilibrio": he ahí algunos de los términos de referencia -o si se quiere, el argot- de lo que pudiéramos denominar la "filosofía del logro", de una lógica, inclusive. En particular, se trataría de una lógica binaria, en la que todos nuestros actos terminarían por tomar uno de los siguientes valores: éxito o fracaso. Hay quienes, en efecto, resumen la experiencia cotidiana de la vida como una sucesión alterna de triunfos y derrotas. Que ello parezca normal, sin embargo, no quiere decir ni mucho menos que la lógica binaria de la "filosofía del logro" sea consustancial a la naturaleza humana, sino sólo que aparece registrada en el eje de coordenadas de la modernidad.

"Objetivo", "logro", "meta", de ningún modo constituye términos neutrales; así hayan terminado por dar esa impresión. En los tres casos se trata de algo (un objetivo, un logro, una meta), situado en un punto más o menos distante de aquel en donde de momento nos encontramos. Entre uno mismo y el logro propuesto media todo un procedimiento a realizar y/o unos obstáculos a vencer. Empecemos por distinguir el "proceso" del "resultado", como las dos instancias constitutivas de la "filosofía del logro". No es otro su presupuesto básico (y a su manera todo presupuesto básico (y a su manera todo presupuesto es también un prejuicio).

Más que un simple contraste verbal, la disyuntiva "proceso-resultado" remonta sus ancestros intelectuales hasta las capas más profundas de la historia de Occidente, como en particular lo sería la antítesis "sujeto-objeto", incorporada a nuestros esquemas mentales desde los tiempos de Sócrates, Platón y Aristóteles. Como ha sido expuesto por Heidegger en varias de sus obras, los filósofos clásicos griegos (el insigne triunvirato al cual nos acabamos de referir), conciben la verdad como adecuación del conocimiento (codificado por el sujeto) al objeto.

A diferencia de los términos de las disyuntivas del tipo: "1 ó 2", "X ó Y", "rojo ó azul", los de las disyuntivas "sujeto-objeto", "proceso-resultado", no son equivalentes desde un punto de vista jerárquico. Definida la verdad como adecuación del conocimiento al objeto:

1. No sólo se conciben "conocimiento" y "objeto" como dos niveles o modalidades diferentes de realidad.
2. Sino que además se atribuye al objeto el criterio de demarcación de la verdad, cuando los conocimientos (o hipótesis) que no se adecuen a él serían tildados de falsedad.

El concepto de verdad, como adecuación del sujeto al objeto, implica entonces la propiedad de éste último sobre el primero. En otras palabras, la antítesis "sujeto-objeto" no es neutral, sino que opera en beneficio del segundo de sus términos, he ahí un episodio de la historia, circunscrito por lo regular a la filosofía, cuyas consecuencias revisten la mayor importancia en Occidente, al determinar buena parte de sus fortalezas y debilidades más características.

La objetividad, definida en términos de sumisión al objeto, ha sido elevada al rango de ideal epistemológico, de criterio metodológico, de paradigma de las buenas costumbres, inclusive. La subjetividad, en cambio, ha sido anatematizada, producto de la necedad o el desvario.

El mundo objetivo, el que todos compartimos, "evoluciona" sin cesar en Occidente, símbolo y testimonio del progreso. El mundo subjetivo, en cambio, personal y hasta cierto punto intransferible, el bunker de nuestra individualidad, se ha venido atrofiando por desuso.

La "filosofía del logro", en consecuencia, constituye la versión contemporánea del primado de la objetividad, cuando disocia el

“resultado” del “proceso”, privilegiado el primero, en detrimento del último.

La “filosofía del logro” sustrae de la acción su eventual gratificación. En otros términos, la acción, el proceso, la vida misma, sólo serían medios, mientras el fin estaría reservado al logro, al resultado. Lo efectivamente vivido, no obstante, es el “proceso”, paso a paso, jornada a jornada; el “resultado”, en cambio, únicamente configura la corta superior del “proceso”, y cuya extensión en el eje de coordenadas del tiempo tiende a ser infinitesimal.

De variada manera es posible ilustrar la diferencia entre vida y logro, “proceso” y “resultado”. Una cosa es luchar por la victoria; otra, por el trofeo. La victoria se vive; el trofeo se exhibe. En occidente los ejemplos abundan. Un repetido adagio popular sostiene que: “trabajar es tan aburrido, que hasta le pagan a uno por hacerlo”. El trabajo dejaría así de tener un fin en sí mismo y nada más sería un medio para obtener dinero. Claro está que el dinero se puede disfrutar, pero también exhibir. Hay quien gana dinero para vivir, pero además hay quien sólo vive para acumular dinero y exhibir el estado de sus cuentas bancarias o sus propiedades, confundiendo así la ostentación y disfrute. Hay cargos, inclusive, cuya eventual gratificación no deriva de su desempeño, ni siquiera del salario, sino de su particular jerarquía, social o políticamente considerada.

Hoy en día se vende resúmenes de libros, porque nos interesa el dato, la cifra, y general el “resultado”. Si la vida fuera una novela, más de un eventual lector se saltaría todos los capítulos y únicamente leería la última página, en su afán por apropiarse de una vez por todas su “happy end”. Demasiado tarde, acaso, se daría cuenta que ese final feliz sólo ocupa una porción ínfima dentro del paginaje del libro.

A diferencia de los “resultados”, que más temprano que tarde llagan a ser planos, monótonos, inclusive, vacíos; los “procesos”, en cambio, configuran tensiones, contrastes, que disparan los resortes de nuestra emotividad, venciendo así la inercia del pasado. De allí que los trofeos rápidamente desaparezcan del escenario de la existencia y se archiven literalmente en la memoria.

¿Cómo explicar entonces la vigencia de la “filosofía del logro”, cuando la acción que lo precede suele ser más rica en estímulos y más prolongada en el tiempo? Porque el logro, el resultado, el objetivo, se concibe como el fin de la acción únicamente en apariencia; en realidad, se trata también de medios —de un

eslabón más de la cadena—, en aras de otro fin. Se obtiene el puesto X, porque desde allí es posible aspirar al puesto Y. Y el primer millón es sólo un prerrequisito del segundo. La concepción del logro como “arsenal”, bajo el mandato de su inercia —del crecimiento por el crecimiento—, conduce a posponer el disfrute indefinidamente.

No nos interesa cuestionar la adicción al logro, la “logromanía”, en cuanto pudiera generar estrés, neurosis o violencia, sino en la medida en que amenaza convertirse en el único modelo de conducta disponible en Occidente. En concreto, proponemos como alternativa la reivindicación de las acciones humanas autogratificantes, en las cuales no se registra nada parecido a las dicotomía “proceso-resultado”, es decir, acciones que tienen un fin en sí mismas, así pudieran ser adicionalmente medios para otros fines, acciones cuya gratificación deriva esencialmente de su respectiva ejecución.

Mientras los logros, definidos en términos de acumulación de poder, prestigio o dinero, constituyen medios para realización de ulteriores fines; las acciones humanas autogratificantes ante todo suministran sentido, como en particular ocurre con el amor, los ritos, el juego o el arte.

Hoy en día se tiende a creer que el grado de satisfacción experimentado por el individuo respecto de su vida, es directamente proporcional a la magnitud y variedad de logros acumulados. Ello dista de ser cierto. Esos logros seguramente proporcionaron satisfacciones en el pasado, acaso las faciliten en el futuro, sin embargo, en el momento presente, únicamente suministran emociones del tipo del orgullo o la nostalgia, el temor o el deseo, es decir, emociones literalmente adjetivas.

El grado de autorrealización —o si se quiere, de felicidad— que un individuo experimente en un momento determinado, alude ante todo a su estado mental. Más que el inventario de sus logros, es la gestión de sentido lo que hace al hombre (virtualmente) “feliz”. Mientras la acumulación de logros pospone indefinidamente su satisfacción, como ocurre por ejemplo con aquel magnate que siempre reinvierte sus ganancias y jamás las disfruta; las acciones humanas autogratificantes, en cambio, proporcionan sentido en el acto.

En virtud de la “filosofía del logro”, se invierte la relación de dependencia entre el hombre y las cosas, haciendo del primero un instrumento de las segundas, un maniático del poder y del dinero por ejemplo. ¿Qué hacer?

Nuestro sistema educativo dedica básicamente sus esfuerzos en adiestrar al individuo, en capacitarlo, para la obtención de determinados logros; en la educación del hombre, inclusive, se llagan a registrar criterios semejantes a los utilizados en la fabricación de máquinas: su rentabilidad, y aún más, su adaptabilidad al sistema. Se olvida allí que lo satisfecho que pudiera vivir un hombre, en un momento dado, ante todo deriva de lo gratificante que sean sus circunstancias de turno. En consecuencia, propondríamos pautas como las siguientes:

1. No basta con adiestrar al hombre en la obtención de logros, es menester capacitarlo para disfrutarlos, procurando la ampliación del espectro de su sensibilidad, motivando el desarrollo de cualidades personales como la iniciativa, la creatividad, etc.
2. Es menester fomentar los espacios propios de las actividades autogratificantes a través de las instituciones educativas y culturales, y las oficinas del “bienestar” de las empresas.

Las acciones humanas autogratificantes, por último, no resultan incompatibles con la existencia de los valores, y a pesar de su particular inmediatez. No se trataría de adherirse y publicitar unos valores, desde un punto de vista formal, para ceder luego ante los intereses de turno, bajo el signo del pragmatismo. No es otra cosa la que ocurre con la “filosofía del logro”. De lo que se trata, en cambio, es de interiorizar determinados valores como otros tantos hábitos de conducta; hacer el “bien”, no por temor a la cárcel, al infierno o al “¿Qué dirán?”, sino porque efectivamente se disfruta. Fortalecer el carácter, en consecuencia, haría parte de los programas específicos de una eventual “disfrutología”



1992



EL COMPROMISO

Como factor de Productividad institucional

Victoria Eugenia Naranjo Tisnés

Profesional Universitario - Departamento Administrativo de la Función Pública

La productividad organizacional ha sido abordada desde diversas perspectivas, cada una de ellas, dependiendo de su posición teórica, destaca determinados factores claves para su estudio. Entre otros se consideran los siguientes: la calidad y la utilidad de la tecnología, el sistema administrativo para la transformación y utilización de los recursos disponibles, la optimización de las relaciones con proveedores y clientes, la actitud y la motivación del hombre hacia el trabajo.

El factor de la actitud y la motivación se refiere al compromiso de los integrantes de un grupo laboral con el logro de los propósitos colectivos. Este es el elemento más relacionado con la gestión del talento humano y, además, es el principal objeto de análisis en el presente artículo.

Entender el compromiso de las personas como factor de la productividad organizacional implica reconocer la necesidad de integrar los objetos institucionales con las aspiraciones individuales. Es decir, propiciar las condiciones para que las personas encuentren un espacio para su desarrollo y enriquecimiento personal en el que hacer laboral.

Durante la última década la administración ha desarrollado diversos modelos, cuya principal característica es la constante invitación a creer en el hombre, como ser de potencialidades sin límite. En consecuencia, el hombre, por su capacidad de analizar, decidir, reaccionar e innovar, se convierte en la mayor fortaleza organizacional, pues en un mundo cambiante lo único que garantiza la supervivencia y el desarrollo de las instituciones es su capacidad de adaptación al entorno.

Sin embargo, pese a la oportunidad brindada por los nuevos paradigmas, las organizaciones tanto privadas como públicas, en la mayoría de los casos, no han logrado optimizar el aporte del conocimiento, las capacidades y la energía de su gente.

Canalizar las potencialidades individuales hacia el logro de los objetivos institucionales es un proceso que implica profundizar en el conocimiento de la naturaleza humana, con el propósito de identificar los factores motivacionales que llevan al hombre a actuar y, más aún, a comprometerse con una causa grupal.

El compromiso del individuo con el trabajo y con la institución de la cual es miembro, tradicionalmente se ha abordado desde la perspectiva de la motivación externa, en otras palabras, desde la forma como se "induce" a las personas a realizar determinada labor, generalmente a través de incentivos.

El planteamiento anterior parte del supuesto según el cual existe insatisfacción de necesidades básicas en las personas y que con los incentivos se subsanan dichas carencias.

Sin embargo, la gestión del desarrollo humano debe proyectarse más allá del nivel primario de necesidades y generar oportunidades para que las personas desarrollen su compromiso a partir de las satisfacciones provenientes del sentido de pertenencia, el orgullo por la labor realizada, el logro y el sentido de afiliación. En síntesis, la motivación laboral desde la óptica del desarrollo del compromiso institucional, debe centrarse en consolidar un entorno organizacional en el cual la autorrealización de cada uno de sus miembros constituya el principio orientador como máxima expresión de la motivación humana.

El compromiso institucional no obedece a una lógica binaria, términos de que existe o no existe, por el contrario, se presenta como continuo, es decir, el compromiso se manifiesta en diferentes grados o niveles, determinados según los valores, principios e intereses del individuo, a saber:

1. Apático

En este nivel a la persona no le importa el resultado de su trabajo ni se interesa por el logro de los objetivos constitucionales, asume que la productividad de la organización no es asunto suyo.

2. Oposicional

El individuo se manifiesta en desacuerdo con las políticas de la institución, su actitud es la de ignorar o entrar en conflicto permanente. Desarrolla una percepción selectiva orientada a los aspectos negativos de grupo laboral.

3. Dispuesto

Está de acuerdo con las políticas y planes de la organización, sin embargo, espera recibir instrucciones sobre lo que debe hacer; su actitud frente a la productividad y desarrollo institucional es pasiva.

4. Involucrado

A la persona le importa lo que sucede en la organización y le gustaría ayudar a lograr los objetivos grupales. Quienes han desarrollado

este nivel de compromiso asumen actitudes activas hacia la productividad del grupo de trabajo.

5. Comprometido íntegramente

Cuando ha llegado a este nivel el funcionario no sólo se interesa por lo que ocurre en la institución, sino que presenta iniciativas, realiza gestiones por su propia cuenta y trata de comprometer a otros con los propósitos organizacionales. La productividad de su grupo es una preocupación constante y procura contribuir con las acciones orientadas al desarrollo institucional.

Al hablar de compromiso, surge con frecuencia la pregunta: ¿cómo se puede incrementar?. Para tal cuestionamiento no existe una única respuesta, pues se trata de una condición que tiene su origen en variables individuales. Existen numerosos factores que afectan el desarrollo del compromiso, entre los cuales se destacan los líderes naturales, los ritos y las ceremonias, los sistemas de comunicación, los jefes (inmediatos y los altos directivos) y la participación activa de los funcionarios en los procesos institucionales.

En cuanto a los líderes naturales se resalta la importancia que adquieren día a día en los procesos de cambio organizacional, ya que son ellos quienes orientan a otros y representan las aspiraciones del grupo. Las estrategias para el desarrollo del compromiso e incremento de la productividad organizacional deben apoyarse en los líderes proactivos, es decir, aquellas personas que creen en su institución y favorecen los procesos de cambio, la actitud de estos líderes es la de anticiparse a las crisis y promover la renovación, pues perciben el cambio como una oportunidad.

Otra de las variables importantes a considerar dentro de la socialización y desarrollo del hombre en su contexto institucional, con el fin de generar compromiso y productividad, es la relacionada con los aspectos protocolarios, y si se quiere rituales, presentes en las diversas actividades de la organización.

La cultura es una organización, así como la cultura de un pueblo, tiene componentes básicos en el conjunto de símbolos, mitos y demás referentes colectivos, que se transmiten de diferentes formas. Una de las más importantes la constituyen las ceremonias y los ritos como actividades humanas que fortalecen la conciencia grupal y favorecen la interiorización y comprensión de valores, creencias y principios.

En síntesis, la importancia de los ritos y las ceremonias radica en que intervienen

en el componente afectivo de las actitudes humanas, por lo tanto. Para el desarrollo del compromiso organizacional, es fundamental considerar este factor, dado en inmenso valor afectivo del sentido de pertenencia de los miembros del grupo laboral a su institución.

En cuanto a los sistemas de comunicación institucional, éstos representan un recurso estratégico para el logro del compromiso del funcionario con su organización. A través de ellos se dan a conocer la misión, las estrategias, los objetivos de la organización, los planes y los programas. Es decir, se trata de inculcar en cada persona los valores, los propósitos, normas y principios de la institución, o dicho de otra forma, es el posicionamiento de la organización en cada uno de sus colaboradores, a través de estrategias de mercadeo corporativo interno.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para obtener resultados positivos con el establecimiento de metas, éstas deben conllevar algún tipo de satisfacciones intrínsecas. Es decir, las metas establecidas no generan motivación y compromiso por sí mismas, en ambos casos son el resultado de la percepción que la persona tiene del entorno organizacional y social.

El cuarto factor a considerar son los jefes, teniendo en cuenta dos niveles:

- a. Los jefes inmediatos o coordinadores de las unidades de trabajo, quienes tienen bajo su responsabilidad la importante tarea de lograr los objetivos propuestos para su área, optimizando el aporte de los miembros de su equipo y facilitando condiciones para el desarrollo de sus colaboradores.
- b. Los altos directivos, cuya acción está orientada por la misión institucional, representan el principal modelo a imitar por los miembros de una organización; por lo tanto son factores de aprendizaje de la cultura y orientadores de procesos de mejoramiento.

La quinta variable es la participación de los funcionarios en los procesos organizacionales. En este sentido el hombre por su condición de ser social está llamado a interactuar, intervenir y construir su entorno, siendo gestor de su desarrollo y el de la comunidad a la que pertenece.

Para las organizaciones, es la estrategia de participación social un cambio fundamental en su cultura. Es un sistema basado en el temor y la confianza, en el cual se destacan actitudes diferentes al grupo

y sus objetivos; se promueve la creatividad, la responsabilidad y en consecuencia, se genera el compromiso con el desarrollo individual e institucional.

Consolidar una cultura organizacional que promueva el compromiso de los funcionarios con el Estado y su institución implica a asumir los procesos de cambio con una actitud abierta, optimista y participativa, entendiendo la participación como la conciliación de los esfuerzos de los directivos y sus colaboradores.

El compromiso organizacional no sólo debe entenderse desde la perspectiva del individuo hacia la institución, sino también debe considerarse como el reflejo de la responsabilidad que asume una organización con el desarrollo de su gente. En este sentido el compromiso es recíproco y parte de una confianza mutua.

De esta manera, los actuales paradigmas se convierten en una oportunidad, ya que poseen como característica común la concepción integral y optimista del hombre. Además, dichos modelos conceptuales llevan a las organizaciones a rediseñar sus estructuras, a ser más permeables y flexibles ante las aceleradas transformaciones del medio, y sobre todo a centrar el mejoramiento de la productividad en el desarrollo del talento humano a conciliar esfuerzos para mejorar la calidad de vida de sus colaboradores.

La calidad de vida de los funcionarios es afectada positivamente como consecuencia de la consolidación del compromiso organizacional, puesto que la satisfacción laboral es un componente básico del desarrollo humano, no sólo en su dimensión laboral, sino también en el campo social personal y familiar.

En cuanto a la proactividad, es claro que el hecho de asumir como propios los objetivos del grupo laboral, y en especial el identificarse con la misión organizacional, contribuye significativamente al incremento del rendimiento individual, y más aún en el colectivo, ya que los individuos invierten voluntariamente sus esfuerzos en el desarrollo de sus labores, tienen claridad sobre la meta de sus acciones y comparten los propósitos fundamentales del grupo laboral.

Por lo tanto, mejorar la calidad de vida laboral e incrementar la productividad del recurso humano no son objetivos incompatibles. Por el contrario, son metas complementarias y pueden desarrollarse conjuntamente, a través de estrategias que promuevan el desarrollo organizacional.

1993



LA CONSTITUCIÓN y la función pública

Humberto Mora Osejo
Consejero de Estado

El título V de la Constitución, relativo a la organización del Estado, en el Capítulo II regula la función pública. Otras disposiciones de la Constitución también se refiere a ella o a determinados empleos. Nos proponemos señalar, a este respecto, los principios relevantes de las nuevas instituciones constitucionales.

La constitución (art.123), con la denominación de “servidores públicos”, se refiere, genéricamente, a todos los empleados y trabajadores del Estado y de las entidades descentralizadas, por razón del territorio y del servicio. Incluyó, de modo especial, a los miembros de las corporaciones públicas.

La anterior Constitución no hacía una definición semejante, aunque en numerosas disposiciones genéricamente se refería a los empleados y en otras específicas a determinados funcionarios.

La Constitución derogada no definía, desde el punto de vista laboral, a los miembros del Congreso, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

El artículo 5º del decreto ley 3135 de 1968 distinguió entre los empleados y trabajadores oficiales de carácter nacional y la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 26 de abril de 1971, lo declaró constitucional, no obstante que la Carta anterior no hacía esa diferenciación.

La nueva Constitución (art 123) dispone que los servidores públicos en los niveles nacionales, departamentales y municipales pueden ser empleados y trabajadores oficiales. De este modo otorga carácter constitucional a un principio legal (arts 5º del decreto ley 3135 de 1968; 13 de la ley 3ª y 42 de la ley 11 de 1986) y hace posible su aplicación al personal de todas las ramas y órganos del Estado.

El artículo 123 de la Constitución también contempla la posibilidad de que los particulares, temporalmente, desempeñen funciones públicas y defiere a la ley determinar su régimen. Del mismo modo, el artículo 116 de la Constitución inciso 4º, dispone que “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” y el artículo 210, inciso 2º, del mismo estatuto prescribe que “los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

La Constitución (art. 99) dispone que la calidad de ciudadano en ejercicio es requisito indispensable, entre otras finalidades, “para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o

jurisdicción, en consecuencia, para ejercer cargos públicos diferentes de los indicados o vincularse a las entidades públicas como trabajador oficial, no es indispensable esa calidad”.

El artículo 15 de la anterior Constitución también hacía una previsión semejante.

El artículo 6º de la Constitución prescribe, como lo hacía el artículo 20 de la anterior, que los particulares “solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” y que “los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Se trata de un principio fundamental del Derecho constitucional Colombiano porque constituye, a la vez que el punto de confluencia, el de separación entre el derecho público y el derecho privado de la libertad política y civil y al de la responsabilidad de los servidores públicos por sus omisiones y extralimitaciones.

Sin embargo, la disposición que se comenta omitió tener en cuenta que, según el artículo 122 de la Constitución, entre los “servidores públicos” se cuentan los trabajadores oficiales, quienes están vinculados a las entidades públicas por contratos de trabajo y, por lo mismo, sólo pueden incumplir, por omisión, defecto o exceso, sus obligaciones contractuales. El artículo 122 de la Constitución, que reproduce el 63 de la anterior, prescribe que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento.

Esta disposición reitera, en primer término, el carácter estatutario de todos los empleos. Además, enuncia el principio de la competencia expresa de todos los empleos y excluye, de contera, que pueda ser implícita o analógica.

También constituye un complemento del principio anteriormente expuesto, porque sólo mediante el de la competencia es posible hacer efectivo el de la responsabilidad de los empleados por sus omisiones y extralimitaciones.

El principio de la competencia, entendido como la suma de los poderes objetivos de todos los empleados y órganos del Estado, constituye, en fin, el fundamento del estado de derecho.

El artículo 125 de la Constitución dispone que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”, con excepción de “los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”.

La disposición prescribe el principio, que no figuraba en la anterior Constitución, según el cual, con las excepciones que la Constitución contempla, todos los empleados son de carrera. Se trata de un notable progreso en las instituciones del país que implica el reconocimiento constitucional de la necesidad de establecer las carreras de los servidores públicos como un factor esencial de la eficaz presentación de los servicios a cargo de las entidades públicas.

Sin embargo, aunque algunas de las excepciones son fácilmente identificables, como los empleos de elección popular y los cargos de libre nombramiento y remoción que, por ser de confianza, están servidos por agentes, como los ministros, los jefes de departamento administrativos o los directores de establecimientos públicos y de empresas industriales y comerciales, otros empleos también pueden ser de libre nombramiento y remoción por disposición de la ley.

La experiencia de la carrera administrativa, instituida en la anterior Constitución por la reforma plebiscitaria de 1957, permite afirmar que algunos sectores del país aún resisten o se oponen a su instauración y consolidación. Las excepciones que, además de las que la Constitución directamente prescribe, determine la ley, puede hacerla nugatoria si no existe, como se colige de los términos perentorios que señala para su establecimiento el artículo 21, transitorio de la Constitución, una clara y firme decisión política de realizarla. El país tiene que reconocer que la carrera es factor esencial de la eficacia del Estado y que sin ella la función política no existe o sólo tiene un carácter improvisado, precario o interino.

El artículo 125 de la Constitución también debió incluir entre las excepciones los cargos de período, como los de Magistrado de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, de Consejero de Estado, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República o miembro del Consejo Superior de la Judicatura, que están directamente regulados por la Constitución.

La exclusión de la carrera de los trabajadores oficiales es obvia porque, indicábamos no son empleados y están vinculados por contrato de trabajo.

El complemento necesario del principio de la carrera es el mérito.

El artículo 125 de la Constitución prescribe que el ingreso y el ascenso en los cargo de la carrera "se harán previo cumplimiento de

los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes". Además, si ni la Constitución ni la ley determinan la manera de proveer un determinado empleo, ello debe ser mediante concurso.

Del mismo modo, la permanencia en el servicio depende, sobre todos, de la idoneidad, determinada mediante calificación satisfactoria, y de la disciplina, sin perjuicio de otras causas de retiro que determine la ley.

Como se trata de un riguroso sistema de mérito, la carrera excluye toda consideración política para el ingreso, permanencia, ascenso o remoción del empleado. La Constitución hace extensivas (art. 125) a todos los servidores públicos de carrera las previsiones de la anterior que, provenientes de la reforma plebiscitaria de 1957, se referían a los empleados de la carrera administrativa.

Sin embargo, la eficacia de este principio depende de la implantación rigurosa, en un breve plazo, de las carreras en todos los sectores y niveles del Estado.

La experiencia de la reforma constitucional de 1957 demuestra que, habiendo prescrito la carrera administrativa para todos los niveles, su relativa o limitada efectividad hizo que se diera aplicación extensiva al principio de la paridad política, mientras rigió, no obstante su carácter excepcional, exclusivamente referido a los cargos políticos desempeñados por agentes; de este modo la excepción se tornó en regla y ésta en aquella, con la consecuencia de que quedaron excluidas de la función pública numerosas personas que no podía ser llamadas al servicio con fundamento en el principio de la paridad política.

De ahí la urgente necesidad de establecer las carreras y que el artículo 21, transitorio, de la Constitución prescriba para ello plazos perentorios.

La Constitución (art. 126) prohíbe designar en cargos de libre nombramiento y remoción a pariente comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil y a las personas con quienes los nominadores "estén ligados por matrimonio o unión permanente", como también "a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación".

La disposición constitucional prohíbe el llamado "nepotismo". A diferencia de la anterior Constitución (art. 174), que sólo establecía esta prohibición para las elecciones

o nombramiento en la Rama Jurisdiccional y en el Ministerio Público, la nueva Carta la extiende a todos los servidores públicos de libre nombramientos y remoción.

Se exceptúan los nombramientos y elecciones efectuadas mediante el sistema de méritos porque éste permite designar a los más idóneos y excluye la posibilidad de hacer prevalecer los nexos familiares o de parentesco.

La Constitución (art. 127) también prohíbe a los servidores públicos celebrar, directamente o por interpuestas persona, o en representación de otro, contratos con las entidades públicas y con los particulares "que manejen o administran recursos públicos", con las excepciones que prescriba la ley.

De este modo se dio categoría constitucional a una prohibición legal (art. 9° del decreto ley 2400 y 1° del decreto ley 3074 de 1968; 9° del decreto ley 222 de 1983; 212 del decreto ley 1222 de 1986 y 48 de la ley 11 de 1986), con el objeto de hacer más enfática la prohibición. Sin embargo, como la Constitución faculta al legislador para establecer excepciones, éstas pueden, si no son restrictivas, demeritar el principio constitucional.

La Constitución (art. 127, inciso 2°) también prohíbe a todos los empleados "que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa" o que pertenezcan a los órganos judicial, electoral o de control, "tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el sufragio".

La anterior Constitución (art. 178) prescribía semejante prohibición para los funcionarios de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público y sancionaba su inobservancia, definida como causal de mala conducta, con la pérdida del empleo. Esta prohibición estaba contemplada por la ley para los empleados administrativos (art. 10° del decreto ley 2400 de 1968). La nueva Constitución la hizo extensiva a todos los empleados con jurisdicción y mandó, en la forma indicada. Sin embargo, permite, como una innovación en el régimen jurídico colombiano, a los demás empleados participar en las mencionadas actividades, conforme a las reglas que determine la ley.

Pero, en todo caso, constituye causal de mala conducta utilizar el empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política.

El artículo 128 de la Constitución prohíbe desempeñar, simultáneamente, dos o más empleos y recibir más de una asignación del



Carta Administrativa

tesoro público del Estado y de las entidades territoriales o de personas o instituciones en las que tenga parte principal el Estado, salvo las excepciones legales.

La disposición innova en cuanto establece la prohibición de desempeñar simultáneamente dos o más empleos y reitera, en todo lo demás, lo que prescribía el artículo 64 de la anterior Constitución. El artículo 129 de la Constitución, en cuanto dispone que “los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno”, reproduce en lo sustancial los artículos 66 y 67 de la anterior Constitución; pero agrega a los “gobiernos extranjeros” los “organismos internacionales” y, demás, con el asentimiento del gobierno nacional, permite a los colombianos aceptar empleo o comisión cerca de “Colombia”, como prescribía el artículo 67 de la anterior Constitución.

La Constitución (art.130) dispone que debe existir una “Comisión Nacional del Servicio Civil”, como “responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”. De este modo la Constitución confiere rango constitucional a la mencionada entidad para que asuma la administración de las carreras generales de los servidores públicos. La disposición destaca, como el artículo 21, transitorio, de la Constitución, la voluntad política de realizarlas.

La organización y el manejo de las carreras especiales corresponden a los organismos o entidades determinadas por la constitución o la ley. Tal es el caso de la carrera judicial que, según el artículo 256 de Constitución, debe ser administrada por el Consejo Superior de la Judicatura.

La Constitución (art. 90) regula la responsabilidad extracontractual de las entidades públicas. También contempla la de los empleados públicos por dolo o culpa grave para permitirle a la Administración, si fue condenada a pagar, repetir contra ellos. Además, define (art.124) a la ley regular todo lo relativo a la responsabilidad de los empleados públicos y determinar la manera de hacerla efectiva.

La Constitución también regula, en los aspectos más relevantes, los cargos más importantes del Estado, como los de Presidente y Vicepresidente de la República, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, magistrado de la Corte suprema de Justicia, de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, de miembro del Consejo Superior de la Judicatura, Senador, Representante, Defensor del Pueblo y Gobernador.

La Constitución se promete realizar un orden “social justo” y reconoce derechos fundamentales de carácter laboral. Al efecto prescribe que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del estado” y reconoce que “toda persona tiene derecho a un trato en decisiones dignas y justas” (art.25) y que “los trabajadores y empleados tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado” (art. 39); también dispone que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, “ejercicio y control de poder político”, entre otros, mediante el derecho del “acceder al desempeño del funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad” (art. 40, número 7), y prohíbe la “explotación laboral de los menores” (art. 49).

La Constitución (art. 48) reconoce “a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”, ordena (art. 53) expedir “el estatuto del trabajador” que desarrolle los principios que proclama y garantiza (art.55) “el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”. Además, el artículo 150, ordinal 19, de la Constitución le atribuye al Congreso expedir “las normas generales” para que el Gobierno fije “el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública” y regule “el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales” y, como lo hacía el artículo 122 de la anterior Constitución, el artículo 215, in fine, le “prohíbe desmejorar los derechos sociales de los trabajadores” mediante decretos expedidos con fundamento en el estado de emergencia.

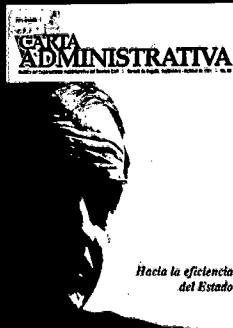
El artículo 131 de la constitución atribuye a la ley “la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores” y al Gobierno “la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro”. Además prescribe que “el nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso”.

En fin, según la Constitución (art. 277), sin perjuicio de las funciones que incumben a los superiores jerárquicos y a otros organismos específicos, el Ministerio Público ejerce la vigilancia de la conducta de los servidores públicos. El Procurador General de la Nación tiene la función, directa y específica, sin perjuicio de las investigaciones disciplinarias ordinarias, con las excepciones prescritas por la Constitución, de “desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en algunas de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo” (art. 278).

En conclusión, la Constitución prescribe los principios esenciales de la función pública en todos los órganos y niveles del Estado.



1991



EL ORGULLO DE SER SERVIDOR PÚBLICO Hacia la eficiencia del Estado

Carolina Lizarazo V.

(Coordinadora de Información y Divulgación del Servicio Civil)

La modernización del Estado y de la gestión estatal, así como los novedosos cambios introducidos por la nueva Carta Política, constituyen tópicos de interés general, máxime cuando se empiezan a vislumbrar transformaciones al interior del sistema de administración de personal en las entidades oficiales.

Carta Administrativa habló con **ERICINA MENDOZA SALADEN**, ex jefe del departamento Administrativo del Servicio Civil, Coordinadora del Programa para profesionalización de la Administración Pública, que adelanta la presidencia de la República a través de la Consejería para la Modernización de la Administración Pública y de la Descentralización.

C.L. ¿En qué consiste el programa de profesionalización de la administración pública?

E.M. La Presidencia de la República, concretamente la Consejería para la modernización de la administración Pública y la Descentralización y el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), suscribieron un convenio a finales del año pasado para trabajar sobre un programa de modernización de la gestión estatal, el cual tiene tres módulos, uno se refiere a la descentralización, el segundo a la Gerencia Pública y el tercero a la Profesionalización de la administración Pública, entendiendo que no puede hablarse a justo título de la modernización de la gestión pública sino se pasa por un programa de profesionalización de los agentes de cambio que son los servidores públicos.

El proyecto de Naciones Unidas obviamente tuvo un diagnóstico dentro del cual se analizaron los aspectos mas relevantes de tener en cuenta en un programa de carácter de cooperación técnica y se concluyó que se debería dar énfasis a los puntos específicos de la tecnificación en la gestión, de la descentralización y de la gerencia pública, debido al requerimiento de modernizar la administración de las entidades del Estado.

Pero la gerencia pública tiene un correlativo, que es el de la profesionalización de los propios agentes y por ello el proyecto tiene la composición que ha comentado.

C.L. ¿Qué relación guarda la idea de la profesionalización con el nuevo ordenamiento constitucional?

E.M. La relación es muy directa. Hay factores que se reflejan en la nueva Constitución, que a la vez son respuestas de demandas sociales como la necesidad de que el Estado sea mas eficiente, tenga mas presencia, no solamente en el territorio nacional sino frente a los administrados. Así como ha sido duramente cuestionada la gestión del administrador o del funcionario público, ahora ha sido vivamente dignificada esa cuestión en el nuevo ordenamiento, al punto de que por primera vez en la Constitución aparece un capítulo específico sobre función pública.

C.L. ¿Es decir que la nueva Constitución nacional se ocupa mas del tema de la función pública?

E.M. Se ocupa, diría que generosamente del tema de la función pública en varios estudios. Por ejemplo, define qué es la función pública y qué servicios del Estado la representan, tal es el caso de la justicia; dice la Nueva Carta Política, que es una función pública.

En el contexto de disposiciones que antes se llamaban del Servicio Civil y de Carrera Administrativa, hay muchas innovaciones, todas ellas sintetizadas en este capítulo del que estamos hablando.

C.L. El servidor público es definido en un sentido más amplio, tiene ya consignada en la Constitución una responsabilidad adicional que antes era tácita y ahora es más clara. Debe ser un servidor del Estado y de la comunidad. ¿Qué piensa usted de este nuevo concepto?

E.M. Efectivamente, la Constitución habla de una doble responsabilidad para el servidor

estatal. Una primera, frente a la comunidad. Dentro de esta definición simultáneamente se da cobertura al servidor público, entre otras cosas porque el servidor público también puede ser prestado por entidades privadas, según lo define la ley. Además hay una nueva definición de esa función pública que se extiende hasta los niveles descentralizados territorialmente, se está haciendo un reconocimiento de que la comunidad es parte de las preocupaciones y obligaciones del servidor estatal. Y es que, el servidor público debe ser alguien que tenga orgullo de serlo, que esté preparado para ello, que responda continuamente a la confianza de la entidad a la que pertenece, la que a su vez se debe a la comunidad y tiene sentido en la medida en que preste un servicio eficiente.

C.L. ¿Justifica usted un nuevo ordenamiento legal para la administración al servicio del Estado?

E.M. Si hay algo de lo que pueda estar orgulloso el colombiano que se asoma a la función pública es del rico patrimonio jurídico de que dispone nuestro país. Es mucho más organizado que el de muchos países hermanos de América Latina, pero este rico patrimonio jurídico debe ser revisado a la luz de las nuevas exigencias que plantea la Constitución en materia de carreras especiales, de función pública en general y de función pública territorial.

El compromiso por consiguiente es mantener y enriquecer el patrimonio jurídico al que ha hecho referencia y del cual se debe partir para actualizarlo y modernizarlo. Es precisamente de eso que nos estamos ocupando ahora, la función pública es un tema íntimamente relacionado con la profesionalización de la administración pública, más concretamente la Carrera administrativa, porque si hay algo que pueda y deba contribuir a la profesionalización de la gestión pública es justamente que exista una carrera con parámetros de eficacia y de estabilidad adecuados, que respondan a la continuidad que debe tener la administración en la prestación de los servicios.



C.L. ¿El nuevo esquema de profesionalización de la administración pública favorece de alguna manera la aplicación del sistema de cuerpos profesionales y cuadros ocupacionales?

E.M. Eso desearíamos y de eso nos vamos a ocupar. El nuevo ordenamiento constitucional habla de carreras especiales en varios estudios al establecer este sistema de administración de personal con base en el mérito en múltiples organismos y ramas del poder público. Por ejemplo, en la Rama Judicial, una Carrera para la Fiscalía General de la Nación y algo similar hace la Procuraduría General de la Nación. Igualmente, determina una carrera administrativa especial para la Contraloría General de la República. En el caso de las Fuerzas Militares distingue dos tipos de carrera, una para las Fuerzas Militares como tales y otra para el cuerpo civil anexo a ellas, es decir la policía.

En el ámbito de la función pública en general se abre el interrogante de si lo que hoy se han llamado carreras especiales no sería lo que tanto hemos buscado en nuestra legislación y que estamos todos anhelosos de verlos plasmado en la práctica, ¿si éstas llamadas hasta ahora carreras especiales no podrían corresponder a esos cuerpos profesionales o a esos cuadros ocupacionales? Si esta es una interpretación adecuada, a ello nos aplicaremos. Si fuera una interpretación restrictiva, en todo caso exploraremos en la configuración del nuevo estatuto de función pública que tenga, primero unos principios, segundo unas disposiciones generales, que abarquen a todos los servidores públicos sin distinción del sitio o carrera a que puedan pertenecer, pero al mismo tiempo que haya unas especificidades, bien sea como cuerpos profesionales o cuadros administrativos o definitivamente como carreras especiales.

1991

LA MORAL Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mario Jiménez Jiménez
Asesor de la Presidencia de la República

La administración es un hecho casi connatural a la esencia misma del hombre. No hay ningún acto importante en su vida, en el que la Administración no intervenga. El matrimonio, el nacimiento, la salubridad pública, el comercio, la industria, la recreación, la seguridad, todo está bajo la tutela de la acción de la Administración.

En una sociedad tan convulsionada y competitiva como la nuestra, resulta cuando menos comprensible, más no por ello aceptable, que las reglas de juego impuestas por la propia Administración en procura de la convivencia en armonía de los asociados, registren una grave alteración que va desde el desconocimiento mismo de elementales derechos humanos, hasta la utilización de las prácticas más viles, pasando, desde luego, por la deslealtad, la indiferencia y la mediocridad mal intencionada, todo ello enderezado a sacar provecho personal "a cualquier precio".

La ley del mínimo esfuerzo, la ventaja personal y el ambicioso interés particular, no importa cómo, constituyen taras ya bien enquistadas dentro del engranaje de nuestra Administración Pública; tumores malignos que corrompen y desacreditan lo poco que le queda de eficacia.

Son muchas las causas que pueden determinar la proclividad de un ciudadano a quebrantar el espíritu de la ética, de las normas legales, de la moral. La desigualdad social, la falta de oportunidades, el aspecto económico, la formación psicológica, el grado de instrucción, la impunidad entre otros, son factores que, por lo general y alentados por el prurito de dinero fácil para la vía de mínimo esfuerzo, cuando la motivación es económica, o por la desaforada ambición de poder, inciden en la conducta del ciudadano que busca desviar la función de la Administración en su propio beneficio.

El poder ofrece privilegios que dan, entre otras cosas, "status social, capacidad de manipulación y lisonja de áulicos que esperan su "cuota" de participación. Demasiado seductor resulta entonces el poder como para que, quien busca tenerlo a cualquier precio, escape a su poderoso magnetismo, a su enigmático influjo.

No obstante, en el fenómeno de la inmoralidad administrativa, también es responsable el Estado, y de qué manera; El gigantismo inoperante, la laxitud en la aplicación de las normas, las nuevas y variadas "manías" de corrupción que, gracias a la complicidad silenciosa de la Administración y que, a fuerza de repetirse sin que estas sean sancionadas, se han venido convirtiendo en un "uso social", en una "costumbre" de relativa aceptación; todo ello en su conjunto, es responsabilidad del Estado y de allí su participación en el proceso de inmoralidad administrativa.

Pero también el ciudadano mismo muchas veces es el encargado de estimular la codicia del servidor público.

Porque es imperativo reconocer que así como hablamos con propiedad de una Inmoralidad Administrativa, tenemos que aceptar que hay una "inmoralidad cívica". Esta afección de la cual adolece la ciudadanía, es la que permite sin reato de conciencia propiciar a nivel individual lo que luego se condena como opinión pública.

En los pecados que se achacan a la administración, desde los simplemente venales, como la "palanca" o el tráfico de influencias, pasando por los morales como el "serrucho" y el peculado, llegando hasta los abiertamente sacrilegios como el cohecho o el prevaricato, existe, al lado del funcionario público, un "honrado" ciudadano que peca conjunta e impunemente.

FACTORES QUE INCIDEN EN LA INMORALIDAD ADMINISTRATIVA

Son tan variados como curiosos los factores negativos que inciden en la inmoralidad de la administración pública.

Desde los inicios de nuestra historia republicana, se ha tenido la sectaria convicción de que la hegemonía es la mejor fórmula para la conducción de los destinos del país. La estabilidad y expectativas de ascenso "profesional" y político del funcionario, depende de la diligencia y compromiso que muestre para con el jefe político, única persona con capacidad y poder para lograr un nombramiento, garantizar su permanencia en el cargo o conseguir un ascenso.

Ante el imperio de los mandos medios, del papeleo y la tramitología, siempre habrá un parroquiano dispuesto a pasar la "palada" para que su inquietud sea resuelta con prontitud, como por arte de magia. Y este sistema, por lo "afectivo", comienza a hacer carrera como único procedimiento válido para que los demás oficios no comiencen a dormir "el sueño de los justos".

La palanca, como más comúnmente es conocida, por lo general tiene sus "contactos" en la administración, ya sea por intereses políticos, económicos o sociales. Los ciudadanos así, no estarán en igualdad de condiciones y posibilidades frente a la administración pública, ya que ésta se pondrá, por cuenta del tráfico de influencias, sólo al servicio de los "recomendados".

La costumbre de "no hacer nada" simplemente porque el gobierno paga, volvió paquidémico al Estado, somnoliento en sus funciones, los burócratas existen por diversas razones: por falta de normas precisas estableciendo responsabilidades, deberes y obligaciones; por no exigirse para su ingreso condiciones mínimas de capacidad; por falta de un equilibrado sistema de estímulos para el personal eficiente y de sanciones para el negativo, por fallas en las disposiciones legales o por ausencia de la misma.

Dice Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por igual trabajo". "Para nadie es un secreto que el Estado colombiano es el más mal patrón de todos cuanto existen", sostiene el tratadista Jafet Morales. Es cierto, la baja remuneración de los cargos públicos en Colombia, hacen más factible la corrupción de la conciencia del funcionario. Entonces vienen las tentaciones endemoniadas de las dádivas, de las propinas camufladas, del solapado y sigiloso galardón dizque "por los servicios prestados". Con este carro viene el cortejo de la corrupción del empleado público, tirando tras de sí el desvencijado puesto y, con todo, el andamiaje administrativo.

Prevalidos de posiciones políticas o sociales, y contando con autoridad y mando, familias enteras han llegado a firmar nómina mensual del Estado. ¿Será que no hay allí una inhabilidad de tipo moral?

DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Atendiendo las voces del artículo 2°. Del decreto extraordinario 1042 de 1978, se concibe por ejemplo el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser atendidos por una persona natural para satisfacer necesidades permanentes de la administración pública".

El empleado público que no cumpla con estos lineamientos legales, además de estar incurso en las sanciones disciplinarias, no estará libre de las sanciones penales pertinentes que son independientes de las primeras cuando se hayan lesionado los intereses de la administración pública.

El funcionario público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado; que use o permita usar bienes del Estado cuya administración o custodia se le haya confiado; que se apropie o retenga en provecho suyo o de un tercero de bienes que por error ajeno hubiere percibido; que le de aplicación oficial diferente o por su culpa se extravíen los bienes del Estado o de empresas o instituciones donde este tenga parte, incurrirá en peculado.

De igual manera, el empleado oficial que abusando de sus funciones o de su cargo, constriña o induzca a otro, a dar o prometer dinero o utilidad indebida, se hará acreedor a la sanción penal estipulada en el delito de Concusión.

Tampoco se librará de los efectos penales, aquel funcionario que profiera resolución o dictamen

manifestante contrarios a la ley (prevaricato por acción); o que omite, rehúse, retarde o deniegue un acto propio de sus funciones (prevaricato por omisión); o que ilícitamente asesore, aconseje o patrocine a personas que gestionen cualquier asunto en su despacho, (prevaricato por asesoramiento ilegal).

En iguales circunstancias recaerá el funcionario que cometa un acto arbitrario o injusto; u omite la denuncia de delitos de los cuales tuvo conocimiento, como también que revele secretos de carácter oficial o los utilice en provecho propio.

Igualmente será sancionado el empleado oficial que abandone el cargo sin justa causa; o el que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo. Así mismo será penalizado el funcionario que intervenga en política, el que obtenga el concurso de la fuerza pública o emplee la que tenga a su disposición para cometer acto arbitrario o injusto; el funcionario que usurpe la función pública.

Frente a un funcionario incurso en falta de Administración, puede imponerse, previo un procedimiento disciplinario, ciertas sanciones (responsabilidad disciplinaria). Pero si además el hecho tiene una trascendencia que excede el campo administrativo y alcanza a constituir delito según la legislación penal, cabe aplicar al funcionario sanciones de tipo penal establecidas en la ley (responsabilidad penal).

Si el funcionario incurre en perjuicios causados a terceros o a la propia Administración pública, tendrá que responder patrimonialmente como consecuencia de la conducta indebida -culpa grave a dolo- (responsabilidad patrimonial o civil). El funcionario enfrenta una responsabilidad política cuando es de los que se denominan corrientemente gobernantes. Es una responsabilidad propia de los regímenes parlamentarios en donde los gobernantes surgen del partido político mayoritario. Estos deben responder por el ejercicio del poder, en los términos de sus programas electorales". Sostiene el tratadista Miguel González Rodríguez.

De tal suerte que la Administración tiene un poder o potestad para exigir a los funcionarios el cumplimiento estricto de sus deberes y eventualmente sancionar a quienes cometen faltas. Esta es su potestad disciplinaria. Solo es aplicable a los funcionarios públicos, aunque se puede imponer también a una persona, aún después de haberse separado del cargo; en este caso se dejará expresa constancia en su hoja de vida, que surtirá efectos como antecedente e impedimento.

1991

EVALUACIÓN AL FUNCIONARIO

*Hilda Hernández Pabón**Coordinadora Grupo Asesor del Servicio Civil*

Teniendo en cuenta que la calificación de servicios es un proceso de carácter permanente y dinámico, se considera importante ahondar sobre este aspecto de la administración del personal. La idea es que se conozca de una manera más amplia y profunda, para así promover su desarrollo y adecuación a las necesidades de los diferentes sectores laborales.

Además de permanente y dinámico, la referida calificación es también un proceso articulado e integrado con otros procesos administrativos (análisis y descripción de cargos, selección, capacitación, sistemas motivacionales y de retribución, bienestar, entre otros) desarrollados para alcanzar los propósitos de eficiencia y calidad en la producción de bienes o en la prestación de servicios.

Dentro de este marco, la calificación de servicios cubre un período de tiempo determinado y busca valorar el desempeño, es decir las acciones realizadas por el evaluado en cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas, determinando sus aciertos y fallas con miras a mejorar su rendimiento laboral.

Conviene precisar entonces que la evaluación del desempeño laboral o calificación de servicios, es diferente de los resultados. El desempeño es considerado como antecedente y como una causa necesaria de los resultados, pero no como únicos, sino que concurre al logro de los resultados paralelamente con otras condiciones o variables como los insumos, la tecnología, las comunicaciones, los estilos de dirección y otros.

Podrán encontrarse entonces desempeños satisfactorios, es decir, acordes con las exigencias y responsabilidades del puesto de trabajo, pero que no se corresponden directamente con el nivel de logro u obtención de los resultados.

Evaluar resultados es estimar en qué medida se lograron los objetivos o metas de trabajo, mientras que valorar el desempeño es juzgar o estimar las actuaciones laborales del empleado frente a determinados factores o criterios de eficiencia.

Por lo tanto, ante desempeños insatisfactorios será preciso adelantar acciones correctivas tendientes a mejorar los conocimientos, las habilidades o la motivación del trabajador, y frente a niveles poco aceptables en el logro de los resultados, las acciones correctivas podrán recaer sobre aspectos del desempeño o sobre cualquiera otra de las condiciones o variables externas que afecten el logro de los mismos.

Delimitado el campo de la calificación de servicios como miembro de una organización de servicios como evaluación del desempeño, apuntaremos algunas ideas que contribuyen a entender mejor este proceso.

Se evaluarán las condiciones personales del trabajador como miembro de una organización, no como persona en sí misma, las cuales se encuentran generalmente enmarcadas por los conocimientos, las habilidades y la motivación.

Los conocimientos que merecen especial atención son aquellos que se relacionan con el puesto de trabajo y con la institución; las habilidades abarcan, en este contexto, las aptitudes o capacidades y las destrezas motoras, en tanto que la motivación se refiere a variables o condiciones de carácter interno o externo que afectan las preferencias, la persistencia o el vigor del comportamiento laboral de una persona.

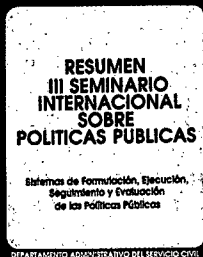
El proceso de evaluación del desempeño entraña riesgos de subjetividad, es por esto que debe apoyarse en soportes objetivos dados por la planeación, la programación, el seguimiento, la orientación y la observación sistemática de las actuaciones laborales.

Cuando entre una y otra evaluación transcurre un tiempo largo, 6 meses o un año, se hace indispensable llevar un registro de hechos o actuaciones positivas y negativas del evaluado; registro que se referirá a las acciones destacadas, no a la rutina, y que permitirá efectuar valoraciones y apreciaciones más justas y objetivos.

Finalmente recordemos que la evaluación del desempeño y la de resultados del funcionario no son las únicas que pueden adelantar una organización, conviene complementirlas con otras como la valoración institucional, la auditoría administrativa, los estudios de satisfacción o de clima organizacional, que se constituye en formas de apreciar la gestión directiva o gerencial y que se consideran en importantes como la evaluación del desempeño, denominada en nuestro medio, calificación de servicios.



1990


 REPÚBLICA DE COLOMBIA
 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL
 No. 64
 CARTA ADMINISTRATIVA

RESUMEN III SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

PRESENTACIÓN

Las políticas públicas están orientadas a constituir un conjunto de instituciones, ideas, proyectos, programas, usos y prácticas sociales, relacionadas 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.

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, a 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 los 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 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 (arts. 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 aplicaciones 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.

- 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.

FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL ESTADO

La formulación de las políticas deben estar precedidas de un análisis de

1. Los factores de 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 el desarrollo de la investigación sobre las mismas;
3. De los efectos de las políticas;
4. La investigación de las políticas; La opinión ciudadana; La opinión burocrática; y de los grupos donde incide la toma de decisiones;
5. El examen de la evolución de las políticas;
6. El examen de los factores necesarios alrededor de los grupos de presión para la posibilidad de la concertación en la formulación de las políticas, o 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.

DIAGNÓSTICO DEL ESTADO COLOMBIANO EFECTUANDO CON LAS CONCIENCIAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

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 director, 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 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 desdesharse 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 del 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 retribución de 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 a 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 políticos 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.

EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La ejecución de las políticas 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 POLÍTICAS PÚBLICAS

Establecidas las políticas en el Estado, deben ser objeto de una rigurosa verificación para examinar y ver su viabilidad, si requieren ser modificados o replanteados; 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 adaptada.

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.

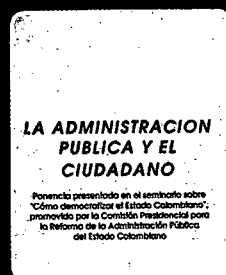
EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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.

1990



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

 JUNIO - AGOSTO 1990 No. 43
 CARTA ADMINISTRATIVA

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL CIUDADANO

Ponencia presentada en el seminario sobre "Cómo democratizar el Estado Colombiano" promovido por la Comisión presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano

Por: Joaquín Barreto Ruiz

La participación del ciudadano en la gestión de los asuntos que interesan a la comunidad, es importante por no decir esencial, para el éxito de cualquier administración, la cual se torna más eficaz en la medida en que el ciudadano se considere más vinculado a ella y participe de su resultado. Dicha intervención puede darse en diversas formas y grados.

El ciudadano participa mediante la elección de sus representantes a los cuerpos colegiados, que al menos desde el punto de vista teórico, son los voceros de los intereses de la comunidad.

Otro mecanismo de participación, quizás más efectivo que el anterior, es el que se ejerce a través de los medios masivos de comunicación, cuyo poder para canalizar la opinión pública, censurar o exaltar la conducta de los dirigentes, estimular la participación ciudadana, etc., es innegable.

También se dan formas más directas de participación del ciudadano dentro de la administración, con su presencia en consejos asesores, comisiones de planificación, consejos económicos y sociales, juntas directivas, que desarrollan el sistema democrático de participación en la medida en que haya una más amplia representación de la comunidad.

Sin embargo, no puede afirmarse que en nuestro país la participación de ciudadano y de la comunidad en la toma de decisiones por parte de los entes públicos, sea parte integral de la concepción filosófica del manejo del Estado. Las manifestaciones que sobre el particular hacen parte de nuestra organización jurídica y social, son con frecuencia agregados que se han venido haciendo como una respuesta

a la inquietud o presión del momento, lejos de constituir la aplicación integral de una concepción de nuestra organización jurídica. Han sido retazos que se han venido adhiriendo en el transcurso del tiempo, que apenas han sido suficientes para indicarnos que hay un gran espacio por cubrir, si en realidad se desea un Estado más democrático y más comprometido con la satisfacción de las necesidades sociales.

Sobre la dimensión de la participación de la comunidad, en las corporaciones a las que en mayor o menor grado corresponde la dirección de las entidades de la administración pública, existe una investigación divulgada en la revista "Economía Colombiana" acerca de la "Participación de los trabajadores en los organismos gubernamentales", que contiene además, interesante información sobre la presencia de otros sectores de la vida nacional en las referidas entidades.

El estudio concluye que en un total de 167 entidades clasificadas como establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, - sociedades de economía mixta, organismos especiales y comités sectoriales², hacen parte de los órganos de dirección, administración y asesoría, 1276 personas. De esas 1276 personas, 852 que conforman el 66.77%, es decir, un poco más de las dos terceras partes, representan al gobierno; al sector privado lo representan 295 personas, que conforman el 23.12%, a los trabajadores, 29 personas con el 2.27%; a los sectores populares³, 39 personas con un 3.06% y a otros sectores, 61 personas con el 4.78%⁴.

De los datos anteriores se refiere que el gobierno tiene la más alta participación, 66.77%; mientras sumados los demás sectores que el estudio denomina privado, trabajadores, sec-

tores populares y otros, no alcanzaría una tercera parte del total.

Sin entrar a analizar, porque el estudio no trae información sobre este tipo, si quienes aparecen como representantes de los diferentes sectores no gubernamentales, efectivamente son voceros válidos de quienes se dice representan, existe a mi juicio una desproporción entre el sector estatal y el no gubernamental, y más aún, dentro de los que conforman este último.

Ahora bien, ya al margen de la investigación referida, si nos detenemos a examinar la conformación de las juntas o consejos directivos, de las diferentes entidades públicas, se observan algunos aspectos interesantes.

Así por ejemplo, se deduce una marcada tendencia a interrelacionar entre sí a los organismos estatales, interrelación que, como principio, es correcta desde el punto de vista organizacional, pero con frecuencia se descuida la participación de los destinatarios de los servicios que prestan las entidades. No se encuentra explicación lógica que en la junta directiva de la Corporación para la reconstrucción y Desarrollo del Cauca, que se creó fundamentalmente para atender la emergencia que originó el terremoto que asoló a dicho departamento, no tenga asiento representantes de la comunidad afectada; o que en la del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, cuya finalidad principal es facilitar los medios necesarios para que haya una adecuada administración de justicia, no tenga representación alguna la Rama Jurisdiccional. Situación similar se presenta en la Corporación Nacional de turismo, donde no hay representación de quienes están vinculados directamente a esta industria, como los hoteleros, las agencias de viajes, las empresas de transporte, etc.



Carta Administrativa

Es el mismo caso de Artesanías de Colombia, donde los artesanos carecen de representación.

Hay otras entidades en donde si bien es cierto existe representación de la comunidad, es discutible que quienes participan sean los voceros de quienes son los usuarios del servicio. Esto acontece por ejemplo en PROSOCIAL, donde sus beneficiarios son en su inmensa mayoría, por no decir la totalidad, empleados oficiales; allí, son miembros de su Consejo Directivo gremios económicos como la Andi, que por lo que se anota, su participación no es la más apropiada.

Algunas entidades tienen lo que podría considerarse una adecuada representación de los usuarios de sus servicios, como ocurre con la Caja Nacional de Previsión Social donde hay voceros de sus afiliados, tanto empleados como pensionados. Pero, por todos es sabido que es uno de los organismos del Estado más criticados. ¿Será que la representación de los usuarios no contribuyen a la adecuada administración? O ¿que quienes tienen tal calidad no son los auténticos representantes? O ¿que su grado de ingerencia no es suficiente para ayudar a orientar a la entidad por los cauces adecuados? O ¿que los problemas acumulados son de tal magnitud, que su solución requiere de medidas mucho más profundas que las que sus directivos pueden adoptar? Esta entidad podría constituir una buena unidad de análisis, no solo por lo que se ha dicho, sino porque logrando una eficiente y oportuna prestación de los servicios a su cargo, se estará contribuyendo positivamente a la democratización del Estado; pues si se garantiza una prestación integral de los servicios de salud y se suministran oportunamente los medios de subsistencia a quienes ya han cumplido su ciclo laboral, es decir, si se cumple con lo que es obligación fundamental de cualquier entidad de previsión social, se estarán cimentando bases firmes para la construcción de una sociedad más justa.

Nuestro país se ha caracterizado por ser poco prolífico en la adopción de procedimientos propicios para la concertación. Podría decirse, que en buena parte ellos se ha dado sobre la marcha, como consecuencia de los acontecimientos. Tal es el caso del acuerdo bipartidista que gestó el Frente Nacional; el armisticio y posterior incorporación a la vida civil de las guerrillas liberales, pactados durante el gobierno del general Rojas Pinilla; el frustrado acuerdo de paz a que llegó el pasado gobierno con el M-19, o el que está a punto de concluir con el mismo movimiento insurgente.

Son todos ellos, acuerdos de tipo político a los cuales se ha llegado por fuerza de las circunstancias y que quizás, se hubieran podido evitar, si antes se hubiera propiciado una oportuna y adecuada concertación social y económica.

También podría afirmarse que buen número de los casos de concertación, se dan como consecuencia de la falta de mecanismos confiables para que el Estado ejerza sus funciones, antes que de la aplicación de una norma de derecho. Piénsese v.g., en la concertación entre autoridades educativas e instituciones universitarias colombianas, que derivó en la denominada "autoevaluación" académica e institucional que puso en práctica el anterior gobierno a través del ICFES y cuyos resultados no han sido aún suficientemente evaluados.

Sin embargo, lo anterior no significa que el legislador no se haya ocupado, aunque esporádicamente, de crear corporaciones orientadas a propiciar mecanismos de concertación, como en el caso del Consejo Nacional Laboral, creado por la Ley 54 de 1987, con representación del gobierno, los patronos y los asalariados, con la finalidad primordial "de lograr la concertación de intereses económicos y sociales en procura de una mayor justicia entre los empleadores y los trabajadores, dentro de un espíritu de equilibrio social que facilite el armónico desarrollo

nacional y asegure el bienestar de todos los colombianos", según reza el artículo 1° de la referida ley, sin embargo, parece ser que la naturaleza de sus funciones no colmaron las aspiraciones de las organizaciones sindicales y consideran inoficiosa su participación. Sabido es, que se abstuvieron de asistir al período de sesiones que concluyó recientemente y han rechazado las conclusiones a que llegaron el gobierno y los empresarios.

Otro ejemplo de concertación de origen legal, también en el ámbito laboral, está dado por la negación como medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo, cuya aplicación se da fundamentalmente en el sector privado y cada vez caracteriza más, por rebasar las reivindicaciones eminentemente laborales y acentuar el ingrediente político, que radicaliza las posiciones, toma más difíciles y azarosos los acuerdos y adquiere contornos de lucha y enfrentamientos de clase cada vez más definidos.

Dentro de la óptica de hacer partícipe a la comunidad en la administración de aquellos entes que han sido creados para satisfacer la prestación de servicios públicos, el Código de Régimen Municipal, contenido en el Decreto Extraordinario 1333 de 1986, estableció la integración tripartita de las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales, encargadas de la prestación directa de los servicios municipales. De conformidad con tal codificación, las aludidas corporaciones deben estar conformadas por representantes de la administración municipal, del Concejo y de las entidades cívicas o de usuarios de los servicios, que la empresa presta a la comunidad.

El Decreto 700 de 1987, anulado parcialmente por el Consejo de Estado estableció las reglas a las cuales se debe atender para conformar las mencionadas juntas o consejos directivos, y garantizar el derecho de los usuarios de los servicios a participar en la dirección y administración de las entidades descentralizadas encargadas de su prestación.

El mencionado Decreto 700, que subrogó al Decreto 3446 de 1986, circunscribió las empresas objeto de la conformación tripartita e igualitaria de sus órganos de dirección, a aquellas que prestan los servicios de energía, acueducto, alcantarillado, teléfono y aseo; y extendió su aplicación, a mi juicio con exceso de la potestad reglamentaria, a las sociedades de economía mixta.

Señaló en su artículo 8°, que una entidad cívica o una liga de usuarios puede postular un candidato, cuando los usuarios afiliados a ella representan al menos el 5% del promedio mensual

Dicho precepto, al igual que el que le asignó el alcalde la competencia para seleccionar dentro de los candidatos presentados por las ligas de usuarios y las entidades cívicas a las personas que han de representarlas en las juntas o consejos directivos de los referidos organismos, fue declarado nulo; pues tales disposiciones introdujeron un factor extraño a la filosofía de la ley. En cuanto a la ingerencia del Alcalde, ello constituía una intromisión indebida en la selección, que podía generar componendas que desfiguraran los objetivos propuestos, por todo ello, el consejo puso especial cuidado en no excluir de la órbita de los usuarios el proceso de elección.

La colaboración de los usuarios en las juntas y consejos directivos, son mecanismos que complementan y perfeccionan el sistema democrático de participación ciudadana, siempre y cuando ellos tengan una auténtica representatividad.

Dentro de las formas legales de participación de la comunidad, tenemos igualmente a las Juntas Administradoras Locales, cuya existencia

está prevista en nuestro ordenamiento jurídico desde 1968, cuando el artículo 61 del A.L. No.1, dispuso que las Juntas Administradoras Locales pueden ser creadas por los concejos "para sectores del territorio municipal asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley", sin embargo, solo hasta 1986 mediante la ley 11, el legislador vino a darle desarrollo al referido precepto constitucional.

De conformidad con la ley, las juntas administradoras locales son corporaciones administrativas de las comunas (áreas urbanas) y corregimientos (áreas rurales) en que pueden dividirse los municipios para la mejor administración y prestación de los servicios a su cargo.

Cada Junta Administradora está constituida por un número no inferior a 3 miembros, ni superior a 7, elegidos en la forma que establezca el concejo, pero en todo caso al menos la tercera parte de sus miembros deben ser elegidos por votación directa de los ciudadanos de la respectiva comuna o corregimientos. Son funciones respecto a la comuna o corregimiento correspondiente, además de las que le delegue el concejo, proponer la inclusión de partidas presupuestales y distribuir y asignar las que se le destinen, velar por el cumplimiento de los acuerdos y por la prestación de los servicios en su jurisdicción y proponer la expedición de normas de conveniencia social.

El artículo 21 de la referida ley 11, con el sano propósito de evitar la burocratización de las juntas, prohibió que ellas creen organizaciones administrativas propias y señaló que "la presupuestación, manejo e inversión de sus recursos se hará siempre por entidades o dependencias de carácter municipal" y agrega que "en cada comuna o corregimiento actuarán las autoridades o funcionarios de carácter ejecutivo y operativo que determinen la ley, los actos de los concejos y demás autoridades competentes".

Los anteriores criterios que buscan una administración sin burocracia, si se cumple tal propósito, obligarán a los municipios a ser creativos y a diseñar formas de gestión con una mayor participación comunitaria y una óptima utilización de los recursos.

A esta labor creativa, así como a las demás de fortalecimiento de los entes territoriales, están especialmente llamadas entidades como ESAP y otras instituciones oficiales y universitarias, que cuentan allí con un poco propicio para la investigación y el

fortalecimiento de sus programas de servicio a la comunidad.

La Consulta Popular, otra de las formas de participación, fue incorporada a nuestro ordenamiento constitucional por el artículo 6º. Del A.L. No. 1 de 1986, el cual fue desarrollado por la ley 42 de 1989, que le señaló los siguientes parámetros:

- a) Pueden participar en la Consulta Popular todos los ciudadanos que aparezcan en el censo electoral del respectivo municipio, y estén en ejercicio de sus derechos políticos.
- b) Mediante ella se someten a la consideración de los ciudadanos, asuntos que son de competencia de los concejos municipales, con excepción de aquellos enumerados en el artículo 5º. De la mencionada Ley 42, tales como el nombramiento y remoción de funcionarios, decretar exenciones de impuestos y determinar la estructura de la administración, entre otros.
- c) Su convocatoria corresponde al Concejo, por iniciativa:
 - del alcalde
 - de las dos terceras partes de los miembros del concejo.
 - De un número plural de las juntas directivas de acción comunal no inferior a la mitad de las existentes en el municipio.
 - De al menos el 5% de los ciudadanos que conforman el censo electoral del municipio, evento en el que es obligatorio para el Concejo hacer la convocatoria, salvo que existan causales de inconstitucionalidad o de ilegalidad.
- d) La solicitud de convocatoria debe presentarse en las sesiones ordinarias del Concejo, corporación que decide por mayoría sobre su legalidad y procedencia. El Tribunal Administrativo ejerce el control jurisdiccional de la decisión adoptada por el Concejo en forma inmediata, con el fin de determinar su juridicidad:
- e) La consulta solo se puede efectuar en dos oportunidades en el año (primer domingo de abril y octubre). Salvo que en el semestre haya elecciones para corporaciones, evento en el que coincidirá con éstas.
- f) El acuerdo Popular, que es la denominación que recibe el acto aprobado por la comunidad, prima sobre los acuerdos municipales, es obligatorio en todo el municipio y su inobservancia por parte de los funcionarios, es causal de mala conducta. Al desarrollo legal que se le dio a la Consulta Popular se le han formulado críticas, tales como:
 - El restringir demasiado el ámbito de su aplicación, porque de una parte se circunscribe a los asuntos de competencia del Concejo y de otra solo pueden ser objeto de ella algunos de tales asuntos.
 - La existencia de un vacío legal cuando el Concejo no adopta decisión alguna sobre la solicitud de convocatoria, especialmente cuando ha sido formulada por el porcentaje de ciudadanos exigidos por la ley, evento en el que como se anotó, el Concejo no puede negarse, salvo causas de inconstitucionalidad o legalidad.
 - Es demasiado dispendioso el trámite para su convocatoria y realización.
 - No debió restringirse el número de veces ni las oportunidades para realizarla.
 - El celebrarla el mismo día de las elecciones para corporaciones públicas, puede ser contraproducente porque confunde el interés del elector.

Igualmente al darse la competencia al concejo para estudiar la legalidad de solicitud de convocatoria, se introdujo en mi sentir un trámite que además de innecesario, puede dar lugar a enfrentamientos, hubiera sido mucho más práctico y lógico, circunscribir el control jurídico al estudio que, en principio con más autoridad, corresponde adelantar al respectivo Tribunal Administrativo.

El Código de Régimen Municipal y la Ley 11 de 1986 prevén otra forma de participación comunitaria, mediante la vinculación de las juntas de acción comunal, las sociedades de mejora y ornato, las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios legalmente constituidas y sin ánimo de lucro, al desarrollo y mejoramiento de los municipios. Para tal fin, se dio la posibilidad de que celebren con los municipios o sus entidades descentralizadas

acuerdos, convenios o contratos para el cumplimiento de funciones o ejecución de obras, a la recaudación y el manejo o inversión de determinadas contribuciones o tasas.

Tales contratos solo están sujetos a las formalidades y requisitos propios de la contratación entre particulares, aunque deben contener las denominadas cláusulas exorbitantes propias de los contratos administrativos.

En una sociedad pluralista como la nuestra, estas formas de participación cumplen el objeto de impulsar la concertación democrática alrededor de temas de interés colectivo y por consiguiente, fortalecer al ciudadano en su capacidad de actuación y en su carácter representativo de la comunidad.

No obstante, su práctica se enfrenta a dificultades originadas en preconceptos; pues quienes privilegian en exceso las ideas de autoridad y jerarquía, consideran peligrosa tal participación y temen que se salgan de la órbita oficial, las autorizaciones y las decisiones que por tantos años se han ejercido de manera excluyente.

Lo ideal es, buscar formas de equilibrio en la integración de los cuerpos decisorios, dando alguna preeminencia a la autoridad formal y una representación adecuada a los usuarios o administrados, para que puedan hacer sentir su influencia. Lo anterior, supone una sólida organización de los usuarios que facilite la escogencia de sus representantes.

La descentralización, la delegación, la regionalización, la desconcentración, son todas ellas, figuras vinculadas normalmente al proceso de participación ciudadana. En efecto, todas procuran acercar la administración y el Estado al ciudadano, lo cual facilita el ejercicio de la crítica y el control por parte de la opinión pública.

Ligado al problema de la participación ciudadana y al de la democratización, aparece el sistema de control que deba practicarse para hacer que la administración cumpla con los objetivos que le han sido señalados, responda cuando ha incurrido en alguna desviación e introduzcan los correctivos que sean del caso.

A este respecto, conviene hacer más sencillos, operantes y eficaces los distintos controles existentes, teniendo en cuenta que la participación ciudadana es, en sí, una forma de control.

Corolario fundamental de una administración democrática y participativa, es la existencia de mecanismos eficaces de defensa de los derechos del ciudadano. Cualesquiera que ellos sean, serán tanto más eficaces cuando más se facilite a los ciudadanos, sobretodo a los más iletrados, su ejercicio.

Puede afirmarse que todos los países en mayor o menor grado y con una u otra denominación, consagran el derecho individual de defensa, pero en realidad se está lejos de su plena operancia.

En Colombia se proveen algunos mecanismos que pueden sintetizarse así:

- a. El Derecho de petición, regulado profusamente dentro del Título I del Código Contencioso Administrativo, pero no por eso, estrictamente respetado.

- b. Los recursos administrativos, reglamentados en el Título II de la misma codificación.
- c. Las acciones institucionalizadas para impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad de los actos de la administración que se consideran ilegales, solicitar el restablecimiento de derecho quebrantado, la reparación del daño o el cumplimiento de un deber que la administración elude.
- d. El Ministerio Público, ejercido en los municipios por los personeros a quienes se asignan funciones de defensores del pueblo o veedores ciudadanos, para cuyo cumplimiento será necesario darles capacitación y apoyo especial.
- e. Hace igualmente parte importante de nuestro ordenamiento jurídico, la acción de inconstitucionalidad que cualquier ciudadano puede instaurar contra las leyes.

RECOMENDACIONES

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

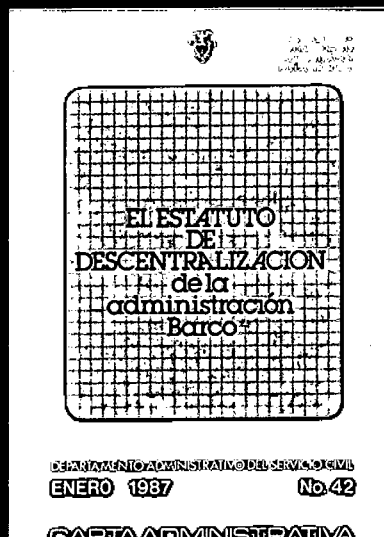
1. Fijar las políticas en el marco de la realidad del país;
2. Como las políticas evolucionan, deben evaluarse y examinarse permanentemente y ser reestructuradas en el proceso de su ejecución;
3. La formulación de las políticas debe ser el producto de un consenso con los diferentes grupos donde ellas 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 mas justas, pues no basta que un país registre altas tasas de crecimiento en dicho proceso y 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 consistirá en que estos 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;



1987



*Alocución del Presidente de la República,
Virgilio Barco Vargas. El 17 de Enero de
1987*

EL MUNICIPIO SE FORTALECERA EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Este año de 1987 tendrá un especial significado en la historia de nuestra vida institucional, porque en él han coincidido la iniciación de importantes cambios orientados a fortalecer la provincia, y en particular su institución básica: el Municipio.

Cuando tomé posesión de la república de la República me comprometí a contribuir decididamente a consolidar nuestra organización social y a fortalecer las instituciones que la fundantan. Por eso el Gobierno ha dedicado un especial esfuerzo al estudio y la aplicación de medidas que cumplan con el anhelo de darle autonomía a la provincia, para definir sus propios destinos con la más amplia participación de la comunidad.

Con los decretos leyes que se expidieron el jueves pasado, en cumplimiento de la ley 12 aprobada por el Congreso en 1986, con la ley que recientemente sancionó sobre elección popular de alcaldes y con el proyecto de ley el Gobierno ha presentado al Congreso sobre los llamados plebiscitos populares, el municipio renacerá para bien de nuestra democracia que así se perfecciona, y para bien del Estado que ahora cuenta con nuevos y mejores instrumentos para su acción.

MÁS RECURSOS MUNICIPALES

A partir de este año todos los municipios empezarán a recibir una participación creciente en el impuesto a las ventas, por la cesión que la Nación le hará de acuerdo con la ley 12 de 1986. Serán sumas muy importantes, que permitirán a ciudades y veredas acometer directamente la solución de sus problemas, sin esperar a que los institutos nacionales los atiendan o tengan a bien incluirlos dentro de sus planes.

Los municipios van a contar con recursos, por ejemplo, para la construcción, ampliación y mantenimiento de calles, puentes carreteras, y caminos; centrales de transporte, plazas de ferias; parques y campos de deporte; edificios para colegios, escuelas, guarderías, ancianatos, puestos de salud e institutos de atención a los enfermos mentales. También podrán los municipios atender la reforestación y la defensa de cuencas hidrográficas.

PARA SATISFACER LAS NECESIDADES LOCALES: MENOS CENTRALISMOS Y MAS EFICIENCIA

En virtud del cambio que ha entrado en vigencia, los municipios olvidados dejarán de serlo. Todos participarán en la distribución de los recursos fiscales. Se terminará el centralismo que monopolizaba las decisiones. Porque ahora hasta el más apartado municipio tendrá capacidad legal y económica para emprender sus obras y establecer sus propios servicios.

Al asumir tareas que se venían cumpliendo por entidades de carácter nacional, el municipio recupera su importancia en la vida de los colombianos y se convierte en el garante eficiente del cumplimiento del propósito de satisfacer las necesidades de la comunidad local.

Estoy convencido que de ahora en adelante podrán prestarse en forma más oportuna y eficiente los servicios de construcción de vivienda, de dotación de servicios de aguas y energía, el aprovisionamiento de bienes y servicios esenciales, así como también la protección local.

No sólo pueden ser más rápida las decisiones, sino que serán más adecuadas a las características de los problemas, al adoptarse por quienes realmente los conocen, sienten las necesidades y serán los beneficios de sus aciertos.

AMPLIAS FUNCIONES A LOS MUNICIPIOS Y EFICIENTES INSTITUTOS NACIONALES

El traslado de recursos a los municipios será considerable y también son amplias las funciones que ahora se trasladan a los municipios de todo el país. Para que se puedan aprovechar debidamente, el Gobierno acaba de dar una nueva orientación administrativa a algunos institutos nacionales.

EL SENA dedicará sus principales esfuerzos a prestar ayuda a las comunidades para que se organicen en grupos de vecinos, como lo ordena la ley 56 de 1985, y lograr la adecuada atención de sus necesidades comunes.

También el SENA promoverá la asociación de los trabajadores independientes con el fin de facilitar su progreso; y lo que es más importante, promoverá el empleo de los residentes de las zonas vecinas, en todas las obras municipales que, de acuerdo con los planes en curso se llevarán a cabo.



El instituto de Bienestar Familiar contribuirá con los municipios en el establecimiento y sostenimiento de nuevos centros populares de atención al niño y acometerá, por primera vez, labores de protección a los ancianos.

El Instituto de Seguros Sociales con los recursos que tiene en fondos especiales, que no ha utilizado, promoverá la atención médica a toda la familia y la atención a la tercera edad, en cooperación con los municipios y los Servicios Seccionales de Salud.

EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA: PRIMER RESULTANTE DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Con los Ministros de Trabajo, de Salud y de Evaluación, he definido la formulación de programas especiales para orientar y asistir a los gobiernos municipales, de tal manera que el fortalecimiento municipal tenga como su primer resultado el mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo social de todos los colombianos.

Los nuevos decretos transforman algunos organismos nacionales para que estén en capacidad de ayudar a los funcionarios locales, a los Concejos y a las Juntas Municipales, o directamente a la comunidad, en el aprovechamiento de los recursos que ahora recibirán.

El programa de Desarrollo Rural Integrado, se ha ampliado en su ámbito geográfico a todo el país y recibe nuevas responsabilidades en cuanto a la organización de los productores campesinos y de los tenderos de barrio, con el fin de lograr un adecuado aprovisionamiento de alimentos, a buenos precios para el consumidor y con suficiente ingreso para el productor.

El instituto Colombiano de Construcciones Escolares, el de Formato Municipal. El instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte y el instituto Colombiano Agropecuario, ICA, de cuyas funciones han sido cedidas a los municipios, también se han transformado o incorporado a otras instituciones existentes, para que presten servicios complementarios.

En ninguno de ellos debe haber despedidos por este motivo. A los trabajadores que vienen cumpliendo con su deber y quedan sin funciones, se les asignarán otras responsabilidades productivas.

Además, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, recibirá nuevos recursos para capacitar a los funcionarios y asesorar a las dependencias municipales en la eliminación de trámites innecesarios

Deben desaparecer las restricciones y las trabas que impiden el cumplimiento de las labores públicas con prontitud y eficacia.

La acción gubernamental recibirá un nuevo y vigoroso aliento con la participación de todos en los asuntos que nos afectan. La acción vigilante y responsable desde las juntas administradoras locales, las de usuarios de servicios, las de vecinos y otras entidades comunitarias, será ahora más importante y definitiva para el progreso social.

LA NUEVA ACTIVIDAD MUNICIPAL GENERARÁ EMPLEO

Las nuevas actividades municipales permitirán a la juventud y a los profesionales encontrar en sus lugares de origen, un campo de acción para trabajar y desarrollar su capacidad.

El número de empleos generados en cada localidad aumentará progresiva y continuamente, y se propiciará la permanencia en la providencia de un número importante de familias que antes se veían obligadas a desplazarse a los centros urbanos.

TRANSCENDENTAL REFORMA PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y TRANQUILIDAD CIUDADANA

De las reformas decretadas, deseo destacar una de las más importantes para devolverle a Colombia el sosiego, y a cada uno de los colombianos su seguridad personal. A partir de ahora los municipios podrán crear Guardias Cívicas Locales, que contribuirán en calles y barrios con la Policía Nacional, en la prevención del delito.

Estos servidores civiles serán especialmente entrenados como profesionales al servicio de la comunidad. Además de vigilar, estarán en capacidad de recibir denuncias e inspeccionar todo lo relacionado con precios, violaciones a las normas laborales y a la ley de arrendamientos.

La presencia de estos nuevos guardias uniformados contribuirá a devolver a los habitantes urbanos la seguridad ciudadana, anhelada por todos desde hace varias décadas.

PRONTA CONFORMACIÓN DE LAS GUARDIAS CIVILES LOCALES

Para que este propósito se cumpla a la mayor brevedad, la Nación ha autorizado a los municipios para que adelanten las operaciones financieras necesarias, y a la Policía

Nacional para que ayude técnicamente en la constitución de estos nuevos cuerpos de Guardia, que serán seleccionados entre los jóvenes bachilleres y profesionales hoy desempleados. Son muchos los ciudadanos dispuestos a seguir esta nueva carrera de servicio, creada por el Gobierno, en cumplimiento de lo ofrecido durante la campaña electoral.



Como complemento de este nuevo servicio público de seguridad, se ha asegurado la delegación, en los municipios de las funciones de control del tránsito y transporte. De esta manera las ciudades, especialmente las más grandes, podrán lograr la meta de organizar el transporte colectivo para reducir el dinero y el tiempo, que diariamente tantos colombianos deben gastar.

AYUDA LOCAL PARA TECNIFICAR Y AMPLIAR LOS CULTIVOS Y MEJORAR EL INGRESO CAMPESINO

Así como estas disposiciones pueden transformar la vida urbana, también hemos dictado otras que destacan en particular como especialmente útiles para mejorar la vida rural.

A partir de la fecha, todos los municipios deberán constituir entidades de asistencia técnica agropecuaria, donde los productores podrán demandar la ayuda técnica, financiera y de mercadeo que requieran para mejorar y ampliar sus cultivos y hacerlos más productivos. Las ayudas, a veces muy distantes, que antes ofrecían el Incora, el Ica, la Caja Agraria, o el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, estarán ahora más próximas.

La titulación de baldíos recibirá una especial agilización. Se ha delegado también a los municipios la elaboración de los informes previos que la ley exige para tal propósito. Esto contribuirá a rehabilitar amplias zonas rurales y por tanto a la tarea de la reconciliación.

PARTICIPACIÓN CRECIENTE DEL CIUDADANO Y SU RESPONSABILIDAD EN ESTA NUEVA ETAPA DE LA VIDA NACIONAL

La aspiración, largamente aplazada, de que se gobierne con una participación creciente de la comunidad, dándole a los ciudadanos un papel cada vez más activo en la vida cívica, de modo que sean los verdaderos protagonistas de su destino.

Así, en cumplimiento de lo dispuesto por leyes que contaron con el consenso de los partidos políticos, la comunidad tiene ahora la oportunidad y la responsabilidad de hacer posible una nueva etapa decisiva para la reconstrucción nacional.

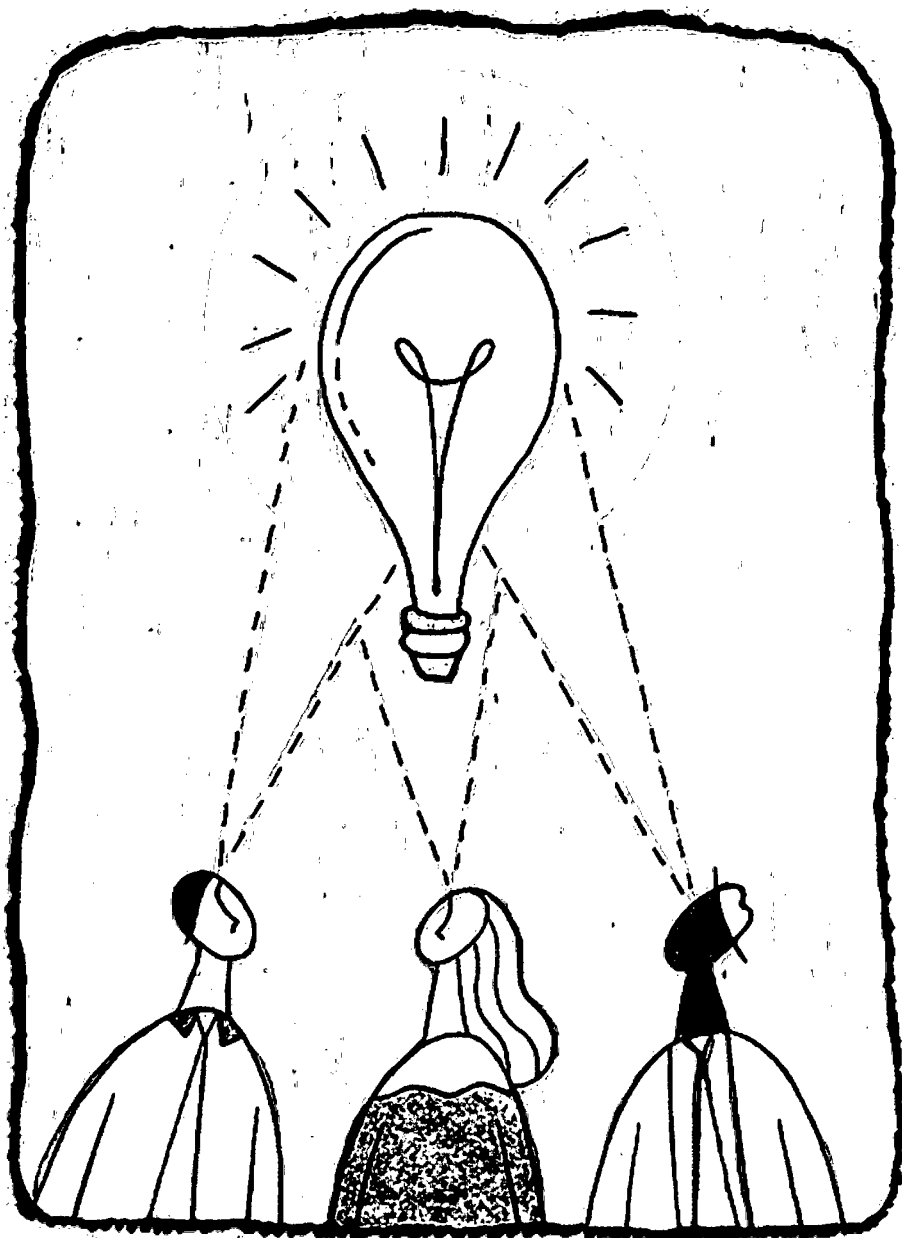
Todos, sin excepción, tenemos que participar para garantizar que este proceso se cumpla

en beneficio del desarrollo social y del mejoramiento de las condiciones de todos los colombianos.

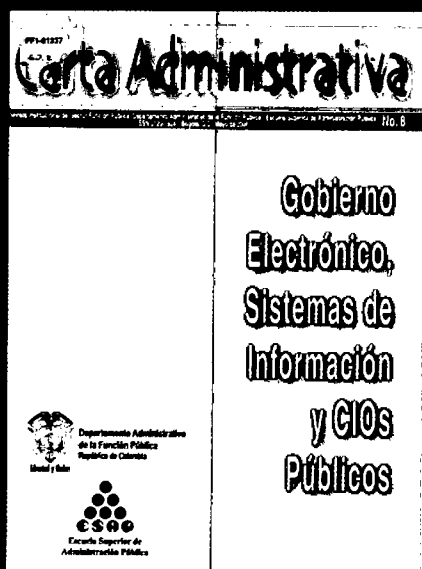
DEBEMOS HACER DE COLOMBIA UNA PATRIA CADA VEZ MEJOR Y MAS JUSTA

No podría terminar sin registrar el profundo pesar que aflige a la Nación por la muerte del Cardenal Anibal Muñoz Duque. Sus excepcionales virtudes personales y su vocación de Maestro y Servidor de la patria contribuyeron a enaltecer nuestra historia, durante los muchos años en que actuó como guía de la Iglesia colombiana.

Es momento para destacar la ejemplar vida de este gran colombiano el Cardenal Muñoz Duque, y hacer votos porque muchos compatriotas lleguen como él, a ganar el afecto y la gratitud por



2006



EL CIUDADANO: RAZÓN DE SER DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Francisco Santos Calderón
Vicepresidente de la República de Colombia.
Periodista. Ocupó diversos cargos en el Diario El
Tiempo. Promotor de la Organización País Libre,
dedicada a la lucha contra el secuestro. Como
Vicepresidente es Presidente de COINPO

GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

El gobierno electrónico es, entre muchas cosas reinvencción de la administración pública y del estado. En efecto, como consecuencia de la evolución de los procesos sociales hacia la sociedad informada o sociedad del conocimiento las instituciones públicas han tenido que evolucionar también para no quedarse atrás en dicho proceso de transformación. El estado debe prepararse para responder al nuevo ciudadano que está emergiendo; mas individualista, más autosuficiente y eficiente – The Net Generation, al decir de Dan Tapscot- como consecuencia de un acceso a información global en tiempo real que no ha tenido precedentes en la historia de la humanidad. Como consecuencia, se ha producido una agudización generalizada de la desconfianza hacia la política y lo público.

Es una situación explicable si dicho acceso a información permite satisfacer las necesidades de los individuos de manera autónoma y expedita, las existencias de los mecanismos tradicionales en los que tradicionalmente se apalancaban los individuos para obtener dicha satisfacción (las instituciones públicas) entran en cuestionamiento y por consiguiente, a estas se reinventan o se vuelven redundantes y desaparecen por default.

Para evitar esto, la administración pública y el gobierno, entendido como un conjunto de procesos dinámicos ha respondido en dos frentes: el ciudadano como cliente y la transparencia.

El primero se refiere a la reformulación de la relación Estado-Ciudadano, como instrumento de legitimación de lo público, dado que el objetivo central de la Administración Pública es dar respuesta a las demandas y necesidades de los ciudadanos/clientes y generar cambios en su entorno a través de la producción de bienes y servicios de interés público, una de las manera para no volverse redundante es lograr que los bienes y servicios públicos económicos que se suministran a los ciudadanos sean lo suficientemente buenos no solo para satisfacer sus necesidades, sino para que sus productos sean preferidos frente a otras alternativas del mercado. Ello supone asegurar la satisfacción por parte de los ciudadanos y una de las formas de lograrlo es involucrándolos en los procesos de toma de decisiones relacionados con el suministro de los bienes y servicios públicos.

El otro punto es la transparencia. Es el gobierno dando cuenta y razón permanentemente –en tiempo real- de su quehacer. Es el gobierno sometido permanentemente al escrutinio del común, de puertas abiertas. Este es un proceso continuo y constante que no tiene fin, ni marcha atrás. Siempre debemos preguntarnos como podemos ser mas transparentes. Por esta razón el Gobierno Electrónico siempre está asociado con iniciativas y reformas institucionales y legales.

Ambos puntos tienen dos cosas en común. El ciudadano y sus necesidades como foco y objetivo final del quehacer público, y el acceso a la información de la manera más amplia y posible y en tiempo real. La clave es, entonces, como garantizar flujos de información en línea para satisfacer las necesidades de los ciudadanos e involucrarlos en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas.

Las tecnologías de información y la comunicación son una herramienta de primer orden en la lucha contra la corrupción. Favorecen la transparencia y eficacia del gobierno y la administración pública, y también son un instrumento contra la pobreza.

Todo esto quiere decir que gobierno electrónico también es profundización y ampliación de la democracia.

EL ENFOQUE CIUDADANO /CLIENTE:

Hoy en día es un lugar común decir que el ciudadano debe ser tratado como cliente, pero que significa eso para la gerencia pública? Permitanme enumerar simplemente algunos de los requerimientos y desafíos mínimos que ello implica:

- Es mejoramiento de la gestión para entregar un servicio público de calidad a la ciudadanía.
- Es mejorar la atención al ciudadano
- Es potenciar los servicios de información de la administración pública
- Es facilitar el acceso de los ciudadanos a la información de la administración pública
- Es incorporar metodologías de calidad
- Es brindar mejores servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de la ciudadanía

LA SISTEMATIZACIÓN Y LA AUTOMATIZACIÓN DE TRÁMITES SON UN OBJETIVO CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Los trámites, procedimientos y procesos administrativos son la puerta de acceso para que el ciudadano disfrute de los bienes y servicios públicos que provee el Estado y que se requiere para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos y garantías.

La simplificación de trámites es una de las estrategias transversales tendientes a materializar el concepto de Estado Comunitario a través del fortalecimiento gerencial de la administración pública. Por esa razón, el programa de racionalización y automatización de trámites es parte fundamental del Estado Comunitario.

La simplificación de trámites debe estar orientada a lograr que el beneficio de la comunidad sea el motor del gobierno.

El objetivo es dar respuesta a las demandas y necesidades de los ciudadanos/clientes y generar cambios en su entorno a través de la producción de bienes y servicios de interés público.

La estandarización y simplificación de trámites y requisitos debe permitir que el ciudadano pueda realizar todos los trámites sin exigencias de información redundante ni largos recorridos para cumplir requerimientos u obtener autorizaciones.

El reto es encontrar mecanismos para que un determinado servicio pueda prestarse de manera convergente, en menor tiempo y con mayor eficacia. De este modo buscaremos superar el desarrollo endogámico donde se organiza la oferta sin mirar la demanda, el énfasis se coloca en incorporar tecnologías sin modificar los procesos y la coordinación compara la tecnología y los procesos de una entidad con los de la otra sin tener la usuario y el resultado final como referentes.

La simplificación de los trámites contribuye a la transparencia, genera eficiencia y eficacia y contribuye a la legitimidad de las instituciones públicas y fortalece la gobernabilidad.

ACCESO REAL A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EL CENTRO DE CONTACTO CIUDADANO.

Con el fin de dar una solución definitiva a la necesidad de miles de ciudadanos que necesitan la ayuda del Estado pero no saben ante quien dirigirse ni como hacerlo y que cuando finalmente lo hacen, se dirigen a un funcionario que no es el competente o no tiene la información a la mano, la Vicepresidencia de la República ha venido impulsando un proyecto de atención multicanal ("Call Center", Internet, mail, Chat, etc.) Para dar información completa y actualizada sobre la oferta de programas del Estado. Particularmente en el área social: mujeres cabeza de familia, acceso a subsidios de vivienda, servicios para personas con discapacidad, entre otros.

Así surgió lo que hoy se denomina Centro de Contacto al Ciudadano, que ha sido impulsado en el Grupo de Racionalización de Trámites -GRAT- en el marco de COINFO, y que ya ha sido contratado por la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones en la empresa Telecom. Esperamos la puesta en marcha de este servicio en este segundo semestre del año. (Septiembre - octubre del 2006)

Este "call center" tendrá un modelo de operación similar a la línea 195 en Bogotá, de modo que todo ciudadano de cualquier parte del país conozca con una simple llamada cual es la entidad y hasta el funcionario que le puede ayudar en un determinado asunto, a partir de la información que ya está disponible en el Portal del Estado Colombiano PEC. Progresivamente se espera tener toda la información programática del Estado consolidada y actualizada en una gran base de datos (intranet gubernamental)

Con esta misma plataforma tecnológica, el Gobierno no espera que muy pronto los principales trámites y procedimientos ciudadanos puedan ser resueltos de manera rápida, simple y sin desplazamientos para los ciudadanos. También esperamos cambiar esa cultura de favores por una cultura de derechos ciudadanos, donde todos acceden en igualdad de condiciones a la misma información para acceder a los bienes y servicios sociales.

Adicionalmente, la Vicepresidencia a estado promoviendo un instrumento de política de Atención al Ciudadano para las entidades públicas que además de asegurar unos mínimos de calidad en la información que las entidades públicas le brindan a los ciudadanos, ya sea directamente o a través de canales de acceso a la información como el Centro de contacto al ciudadano; permita ir generando un cambio cultural en las instituciones públicas sobre la manera como tratan y atienden al ciudadano.



ATENCIÓN EFECTIVA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ANTITRÁMITES, EL PORTAL DEL ESTADO COLOMBIANO Y EL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES

En octubre del año pasado se presentó a la administración pública nacional el Portal del Estado Colombiano y el sistema único de información. Se trata de una solución tecnológica para dar cumplimiento de la manera más eficaz posible a las directrices de la ley antitrámites:

- Facilitar al Ciudadano relaciones simples, directas, eficientes, y oportunas con el Estado
- El requerimiento básico de que todo trámite tiene que estar regulado por una norma legal
- Para la exigibilidad de cualquier trámite, que sus requisitos estén inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites
- Todo formulario debe estar disponible por medios electrónicos de manera gratuita.
- La prohibición de exigir cuentas de cobro, uso de sellos, autenticación de firmas, declaraciones extrajudicio o retención de documentos

El sistema permite potencializar el ejercicio del derecho a la información de la mejor manera posible, orientando a los ciudadanos en sus relaciones con el Estado, mejorando al mismo tiempo la gestión del Estado, acercando a los ciudadanos.

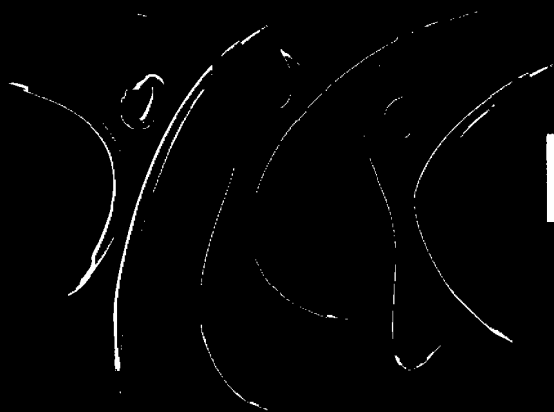
GOBIERNO ELECTRÓNICO Y COMPETITIVIDAD, LA VENTANILLA ÚNICA DE GOBIERNO EXTERIOR

A finales de agosto del año pasado se entregó la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Este servicio permite llevar a cabo los trámites de exportación en línea, ante las entidades competentes, con la implementación de un formulario único de comercio exterior, permitiendo inclusive el pago electrónico.

En el proceso participan 18 entidades, los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Minas y energía, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Transporte, Protección Social, Relaciones Exteriores, Agricultura, Defensa y Cultura; la Superintendencia de Industria y Comercio y de Vigilancia y Seguridad Privada; Incoder, ICA, Ingeominas, Invima, Indumil, Dirección Nacional de Estupefacientes y el Fondo Nacional de Estupefacientes, que dependiendo del producto emitirán las autorizaciones previas electrónicamente.

El impacto de esta solución no solamente está en lo que su implementación a representado en términos de ahorros en procesos y racionalización de la operaciones administrativas, si no en términos de competitividad. Es una herramienta indispensable para la inserción de la economía real en la globalización del siglo XXI.





Desarrollo Social

Publicaciones Institucionales

Calle 63 No. 11 - 45 · Piso 4 · PBX: 2356033 Tel: 2550414 - Fax: 2550114
· E-mail: · anticorrupcion@desarrollosociale.com · luchacontralacorrupcion@colombia.com ·
[http: www.desarrollosociale.com](http://www.desarrollosociale.com)
Bogotá, D.C. - colombia

