

# **Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional en Colombia**

**Mauricio Castro Forero**

## **1. INTRODUCCIÓN.**

El Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional se gesta a iniciativa del Señor Presidente Alvaro Uribe Vélez desde la expedición de su Manifiesto Democrático: Hacia un Estado Comunitario, durante su campaña electoral. El manifiesto esboza desde sus inicios la noción de Estado Comunitario que filosóficamente será la piedra angular del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) en Colombia, así mismo, contempla un capítulo específico denominado “Reforma Política y administrativa. Lucha contra la Politiquería”, entre otros.

Dichos postulados se recogen al inicio del Gobierno en la Directiva Presidencial No. 10 del 20 de Agosto de 2002, dirigida a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores de Unidades Administrativas y Directores, Gerentes y Presidentes de Entidades Centralizadas y Descentralizadas del Orden Nacional. Dicha Directiva define formalmente el inicio de este programa prioritario de Gobierno, en donde después de reconocer el panorama actual del Estado Colombiano, señala que para superar las dificultades, el Gobierno Nacional está comprometido con la construcción de un Estado Comunitario, para lo cual resulta indispensable una reforma a la administración pública, se da así a la tarea de fijar los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública.

Define igualmente, que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) será el responsable directo de la coordinación y orientación del programa de reforma de la administración pública, velará por su oportuna divulgación y asegurará su coherencia conceptual y procedimental. Los coejecutores de la reforma serán la Vicepresidencia de la República, la Secretaría Jurídica de Presidencia, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de la Función Pública y cada Ministerio en lo pertinente. Los ministros y directores de departamentos administrativos serán responsables de la ejecución de lo dispuesto en esta directiva en sus respectivos sectores.

Dispuso por demás que la reforma se haría en dos velocidades, la primera serían acciones de corto plazo y la segunda de mediano y largo plazo. Como parte de las primeras, las de corto plazo, se definieron entre otras, aquellas acciones dirigidas a la reducción del gasto público, para lo cual se previó desde el inicio la fusión, supresión y reestructuración de algunas entidades administrativas del orden nacional, todo lo cual resultaba procedente mediante el uso de las facultades ordinarias del Presidente establecidas en la ley 489 de 1998.

Con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad del ejercicio de la función pública, de optimizar el proceso de decisión de la administración, de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y de racionalizar el gasto público, señaló la Directiva 10 que se implementarían acciones de tipo vertical y transversal en el mediano y largo plazo. Las reformas verticales tienen que ver con las acciones que cada ministerio o entidad adopte en su interior. Las reformas transversales son de alcance multisectorial, es decir, que incumben a todos los ministerios y a todas las entidades.

## 2. MARCO CONCEPTUAL

El DNP - PRAP desarrolla la concepción del Estado Comunitario y parte de un diagnóstico que será recogido en octubre de 2003 en el documento CONPES<sup>1</sup> 3248 denominado Renovación de la Administración Pública.

El CONPES 3248 señala entonces que el PRAP busca adecuar la administración Pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas y fortaleciendo su capacidad para cumplir con sus objetivos esenciales. En conjunto, el programa se propone adecuar la administración pública a las necesidades y a las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía.

El Estado Comunitario se define como un Estado al servicio del ciudadano, cuyos objetivos primordiales son un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados), un Estado participativo (que tenga en cuenta las demandas de la gente) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).

En efecto, el Gobierno Nacional se ha trazado como objetivo primordial fortalecer la participación ciudadana en la definición, la ejecución y la vigilancia de las tareas públicas, atendiendo a que el ciudadano no sólo puede ser receptor de los productos y usuario de los servicios del Estado, sino que además debe ser parte activa en la construcción social cumpliendo con la responsabilidad política de la participación. En este sentido, se está garantizando la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, a partir de los consejos comunales de gobierno, en los que confluyen la ciudadanía, las autoridades locales y el gobierno nacional; igualmente, se está impulsando la integración de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración y, particularmente, en la contratación administrativa; y se expedirá el marco legal necesario para que exista la obligación de todas las entidades estatales de entregar información en tiempo real sobre el avance en la ejecución de los proyectos públicos, estableciendo consecuencias jurídicas claras en caso de incumplimiento.

Con la vigilancia, el seguimiento y la censura de la ciudadanía, se logrará que los recursos públicos sean destinados de forma transparente al cumplimiento de la misión esencial de la actividad pública: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La ciudadanía también está llamada a participar directamente en la ejecución de las políticas públicas. En este contexto, una dimensión fundamental de la renovación del Estado, es el afianzamiento de las relaciones entre el sector privado y el sector público. Con frecuencia estas relaciones se presentan como antagónicas, cuando en realidad son complementarias. No podrá haber un Estado Social de Derecho ni

---

1 CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer.

El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y CONPES SOCIAL, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.

un Estado Comunitario, sin un sector privado vigoroso y dinámico. Tampoco podrá haber un sector privado próspero, sin un sector público que contribuya a la creación de capital social, que procure reglas ordenadas y que se cumplan para el funcionamiento de las empresas y de la economía en su conjunto, y que ofrezca una infraestructura social, económica y de seguridad democrática básica que estimule el desarrollo del país.

Con la noción de Estado Gerencial, el segundo elemento clave del Estado Comunitario, se busca la construcción de un Estado que se legitime con una nueva cultura de administración de lo público. Esto implica: austeridad, eficacia, eficiencia y productividad en el cumplimiento de las tareas públicas.

Finalmente, el Estado Comunitario es un Estado administrativamente más cercano al ciudadano, lo cual implica, desde el punto de vista de su organización, un compromiso decidido de fortalecimiento y profundización de la descentralización a través del traslado de competencias nacionales hacia los entes territoriales. El programa de Renovación de la Administración Pública, busca una mayor delegación de funciones y competencias en el orden territorial, la eliminación de las duplicidades entre el Gobierno central y los entes territoriales, la recuperación de la fortaleza del nivel intermedio de gobierno, la promoción de la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, y el incentivo de la integración de regiones, nuevamente con un fin último, cual es la liberación de recursos con destino a actividades sociales, pues en la medida en que se eliminen duplicidades y se asegure la gerencia adecuada de las regiones y de sus instituciones, se logrará un ahorro significativo en los gastos gubernamentales.

### **3. DIAGNÓSTICO**

Ahora bien definido el marco conceptual, el CONPES 3248 introduce un breve diagnóstico que en suma señalaba que los resultados del Estado Colombiano en el cumplimiento de sus funciones esenciales aparecían, por decir lo menos, muy mediocres y, en todo caso, bastante incongruentes con los esfuerzos fiscales y administrativos realizados por el país: en la última década, se constató un crecimiento extraordinario del sector público no financiero,<sup>2</sup> un importante incremento del gasto del gobierno central,<sup>3</sup> un vertiginoso aumento de las transferencias territoriales,<sup>4</sup> y una impresionante proliferación de entidades.<sup>5</sup>

No obstante lo anterior, se ha hecho igualmente evidente una muy baja correlación entre el incremento del gasto y el mejoramiento de la provisión de bienes y servicios, bien sea en cuanto a su cobertura o en cuanto a su calidad. Así, para nadie es un secreto que es muy poco lo que el país ha avanzado en materia de reducción de la pobreza y, de hecho, en la última década se observa un retroceso; en educación, los importantes incrementos experimentados por el gasto de educación desde 1996 no han mejorado de manera significativa ni la cobertura ni la calidad educativa; y algo similar ocurre en el caso de los sectores de salud y justicia, en los cuales las asignaciones presupuestales desde 1992 han representado esfuerzos fiscales con pocos antecedentes previos en el país, pero de pobre impacto.<sup>6</sup>

---

2 Pasando de representar el 20.3% del PIB en 1990, al 33.5% del PIB en 2001, con un pico de 36.4% en 1999.

3 Que pasó de 9.4% en 1990 a 19.8% del PIB en 2001.

4 Pasando de un 0.2% del PIB en 1991, a casi un 3.5% del PIB en 2001.

5 De 189 entidades existentes en 1990, se pasó a 219 en 1994, 291 en 1998 y 302 en 2002.

6 El gasto hospitalario creció de 15.1 mil millones de pesos en 1996 a 32.1 mil millones de pesos en 2001 al tiempo que los egresos hospitalarios se mantienen en sus niveles del primer año. En el caso de justicia, mientras que las asignaciones del sector pasaron de 30.8 mil millones de pesos en 1992 a 375 mil millones en 2000, ello no se ha visto reflejado en una disminución sustancial en los niveles de impunidad o de descongestión de los despachos judiciales, por señalar solo algunos aspectos.

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

Por lo anterior, resultó imperiosa la necesidad de levantar una visión crítica de los principales problemas estructurales, aparece a continuación una síntesis de algunos de ellos.

En materia de Empleo Público, desde una decisión de la Corte Constitucional del año 1999, que declaró inexecutable algunos artículos de la ley 443 de 1998, como los relacionados con los procesos de selección de funcionarios por parte de las entidades y la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, se crea una situación de provisionalidad del sistema de carrera administrativa en Colombia, dejando un 34% de los empleos de públicos en una situación de precariedad e inestabilidad, debido a la imposibilidad de realizar inscripción alguna en el escalafón de carrera.

De otro lado no se carecía de un mecanismo de evaluación eficaz, muestra de ello es que en una muestra tomada en el 2003 solo un 0,25% de 17.136 empleados calificados obtuvieron calificación insatisfactoria, situación que entra en total contradicción con la percepción sobre la ineficiencia de la administración pública.

En materia de Gestión de Activos el diagnóstico mostró que la información mobiliaria era precaria, de más de 300 entidades que componen la rama ejecutiva del orden nacional, la Contaduría General solo contaba con información de 187 entidades. De ellas, se tenía que contaban al menos con 25.000 inmuebles respecto de los cuales no existía información concreta, actualizada, fidedigna, que no existía una cultura de administración ni de gestión de activos, con el agravante que se venían asignando partidas presupuestales para el mantenimiento de activos en su mayoría ociosos.

El CONPES 3248 señala que “entre 1995 y 1997, el valor de las condenas contra la Nación fue de \$229.7 mil millones de pesos. Así mismo, el monto de las contingencias derivadas del pago de sentencias, conciliaciones y laudos, que en 1995 fue de \$0.4 billones, ascendió a \$16.6 billones en 2001 y, en la actualidad, sobrepasa los \$20 billones. Siguiendo esta misma tendencia, el número total de demandas contra la Nación pasó de 20.997 en 1997 a 43.944 en 1999”. Estas estadísticas muestran claramente una ausencia no solo de una actividad proactiva en la defensa del Estado sino la ausencia de medidas preventivas de daño antijurídico. De otro lado las cifras que se muestran no resultan de un inventario constante de los procesos, sino de esfuerzos aislados de contabilización, con un desconocimiento absoluto de las causas y por ende de la imposibilidad de definir políticas en la materia.

A pesar de los avances en materia del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión Por Resultados, el Estado Colombiano carece de un verdadero esquema de gestión pública orientada por resultados, los procesos de planeación, presupuestación y evaluación aún aparecen desarticulados.

Si bien la contratación pública representa un 11% del PIB, se caracteriza por la ausencia de una política pública en la materia que determine la satisfacción de necesidades y objetivos de la administración pública a través de la contratación, cuenta con un cúmulo de regímenes especiales desarticulados, reglamentos dispersos que impiden un control adecuado de los procesos generando espacios de corrupción debido a la falta de espacios de transparencia y debido a la falta de procesos unificados.

Con estos resultados, sorprendente sería no cuestionar la legitimidad de un Estado Colombiano que, a pesar de sus lo desalentadores han ido absorbiendo cada vez más recursos, privando de éstos a otros actores sociales que eventualmente podrían utilizarlos en una forma socialmente más productiva.

#### **4. ESTRATEGIAS**

La renovación de la administración pública, entonces, se evidencia como una tarea urgente y ambiciosa. Su propósito fundamental es la recuperación de la legitimidad del Estado para ejercer el liderazgo requerido con miras a que la sociedad colombiana pueda alcanzar las metas previstas en la Constitución Nacional y que justifican su existencia. Esta es la razón por la cual la renovación de la administración pública propuesta por el Gobierno, no se entiende como un simple proceso de reestructuración organizacional que eventualmente lleve a reducir los costos de operación y a mejorar la eficiencia operativa de algunas entidades, sino más bien como un replanteamiento del aparato estatal dirigido a la materialización de una nueva concepción del Estado: el Estado Comunitario.

De conformidad con los lineamientos conceptuales expuestos y con los resultados del diagnóstico uno y otro recogidos en el CONPES 3248, el PRAP establece definiciones, formula acciones y determinar los criterios que orientan el “Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario”. Dichos lineamientos se encuentran en diversas normatividades pasando por Directivas Presidenciales, Normas Legales, memorandos y circulares instructivas que aparecen compiladas como normatividad en la página web del DNP [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

Como se ha dicho el PRAP comprende dos grandes estrategias: las de carácter vertical y las de carácter transversal. Las primeras tienen por objeto aumentar la eficiencia y la gestión mediante una recomposición de las plantas de personal hacia las labores misionales y un ajuste de las estructuras hacia lo que verdaderamente se requiere, buscando generar ahorros. Para que la dimensión de la fuerza laboral de la administración sea la adecuada, se llevó a cabo un rediseño institucional dirigido a 302 entidades de la rama ejecutiva del orden nacional (organizadas en 19 sectores), con la finalidad de reducir el costo del aparato, de la burocracia y de los privilegios.

Para complementar la acción en materia de rediseños institucionales, el PRAP ha venido desarrollando simultáneamente una serie de planes de acompañamiento de las primeras. Estructuró así el Plan de Protección Social, y la estrategia de liquidaciones.

El Plan de Protección Social (PPS) busca mitigar el impacto social que genera la desvinculación de un número importante de servidores del Estado, dicho plan cuenta con tres grandes componentes, el programa de mejoramiento de competencias laborales, el retén social y el reconocimiento económico, éste último estuvo vigente hasta el 31 de enero de 2004.

El Plan de Mejoramiento de Competencias laborales es un conjunto de asesorías y capacitación que le permiten a los ex servidores acceder a nuevas posibilidades de empleo, comprende: orientación y asistencia sico-social; capacitación o recalificación; intermediación laboral y autoempleo.

El retén social consiste en que no podrán ser retirados del servicio en aplicación del Programa de Renovación de la Administración Pública, las madres y padres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que estén a tres (3) años o menos de recibir su pensión de jubilación o de vejez, contados a partir del 27 de diciembre de 2002.

El reconocimiento económico era una suma de dinero que recibían los servidores desvinculados de sus cargos, en desarrollo de las acciones del Programa, por un período de un año, y que ascendía a un porcentaje entre el 50% y el 95% del salario base, con el fin procurar la rehabilitación profesional y técnica del ex servidor público.

La estrategia de liquidaciones surge a partir del análisis del comportamiento de los procesos liquidatorios de las entidades decretados en Gobiernos anteriores, que pese a largos períodos de tiempo transcurridos no se han logrado finiquitar.

El primer gran inconveniente de las liquidaciones lo constituye el régimen legal aplicable. Así, está definido quién es el competente para suprimir entidades, pero los procedimientos aplicables pueden variar en forma significativa. No existen medidas de guarda y conservación de bienes y archivos. Existen disparidades entre los inventarios y los estados financieros de la contabilidad de la entidad y el realizado por el liquidador. La cobranza de la cartera es difícil, así como la enajenación de los activos. Esto expone la coherencia jurídica de los procesos y dificulta la marcha coordinada de los mismos.

Concientes de la dificultad del tema y del riesgo que implica no tener una coordinación de las liquidaciones ordenadas por el gobierno nacional, el PRAP ha planteado una estrategia de liquidaciones integrada por dos componentes: uno procedimental y otro institucional.

El componente procedimental se refiere a la elaboración y/o modificación de las normas jurídicas necesarias, con la finalidad de flexibilizar los procesos de liquidación logrando un justo equilibrio entre agilidad y responsabilidad.

Así, a iniciativa del Gobierno Nacional, se encuentra en tránsito en el Congreso un proyecto de ley que pretende modificar el procedimiento de liquidación de las entidades públicas suprimidas o disueltas. Así mismo, este proyecto pretende establecer algunas normas para la enajenación de bienes inmuebles de las entidades públicas y la consolidación de la institucionalidad que se encargaría de gestionar la administración y disposición de los bienes de las entidades u organismos estatales.

El segundo componente, el institucional, se refiere, por un lado, al nombramiento de un gerente de las liquidaciones y su equipo de apoyo, y por el otro, a la consolidación de la institucionalidad requerida.

El gerente de las liquidaciones está encargado de hacer seguimiento a las entidades que se encuentran en liquidación, servir de canal de comunicación entre los ministerios y las entidades en liquidación, promover la celeridad y la eficiencia en los procesos liquidatorios, y apoyar a los agentes liquidadores centralizando la información, difundiendo las soluciones exitosas y respaldando las actuaciones que se deban desarrollar; y por último, promoverá la celeridad y la eficiencia en los procesos liquidatorios.

Dentro del componente institucional se ha previsto la necesidad de contar con una institucionalidad encargada de gestionar la administración y disposición de los bienes de las entidades u organismos estatales, debido a que a la fecha la administración de los activos inmuebles del Estado se ha enfocado en precarios procedimientos de registro, conservación y mantenimiento de los inmuebles, los cuales se han constituido en fuente importante de gasto público. Actualmente, el control administrativo de dichos inmuebles es responsabilidad de la dependencia administrativa correspondiente de cada una de las entidades públicas. Sin embargo, dichas dependencias desconocen el concepto de gestión de activos, el cual se entiende como la toma de decisiones mediante criterios de actuación empresarial que impliquen agentes y actores de mercado, tanto públicos como privados, regidos por fuerzas del mercado

Pero la renovación de la administración pública no sólo busca una profunda reorganización de las estructuras administrativas del Estado Colombiano, sino que también consiste en un análisis riguroso de los procesos básicos de la administración pública, que permita su replanteamiento y optimización, con miras a facilitar el logro de los objetivos sociales del Estado dentro de un marco de eficiencia económica. En este sentido, una de las características más importantes es que, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, el proceso de renovación del Estado se concibe como un ejercicio integral, no exclusivamente centrado en los aspectos organizacionales. Se parte del principio de que el buen funcionamiento de la administración pública depende de una buena combinación de la organización vertical con los procesos operativos básicos a través de los cuales se materializa el contenido funcional de la gestión pública.

Es por esta razón que, con la finalidad de superar algunos problemas estructurales de la administración pública Colombiana, el Gobierno se encuentra adelantando unas reformas transversales que tienen un impacto en todos los niveles del Estado. Dichas reformas son: a) la reforma al sistema del empleo público; b) la reforma al sistema de contratación administrativa; c) la creación de una estrategia gubernamental para la gestión jurídica pública (con la correspondiente institucionalidad); d) el diseño de una política integral para la gestión productiva de los activos de propiedad del Estado; e) la implantación de un sistema de evaluación por resultados; f) la reforma a los organismos de regulación y control; g) la reforma al sistema presupuestal; h) la unificación de los sistemas de información al interior del Estado y de éste con los ciudadanos; i) el fortalecimiento del gobierno electrónico; j) la estrategia antitrámites; y k) la política de racionalización y calidad normativa.

## **5. AVANCES**

El PRAP en el tema de las reformas verticales ha desarrollado la primera fase con dos momentos importantes: en primer lugar, la implementación de acciones inmediatas en Ministerios y Departamentos Administrativos en el marco de las facultades extraordinarias dadas al Presidente y cuyo objetivo era lograr un mejoramiento tangible en la calidad y cantidad de los bienes y servicios a cargo de entidades que generan alto impacto social y fiscal, y a la vez romper la tendencia insostenible de los gastos de funcionamiento; en segundo lugar, hasta el 31 de enero de 2004, en el marco del Plan de Protección Social, se ejecutó el rediseño institucional de las entidades faltantes, cuyos principales objetivos fueron repensar el papel del Estado por sector, rediseñar organizaciones internas y redes institucionales, racionalizar plantas de personal y reducir los gastos de funcionamiento, buscando generar ahorro para reasignar recursos en la provisión de bienes y prestación de servicios del Estado.

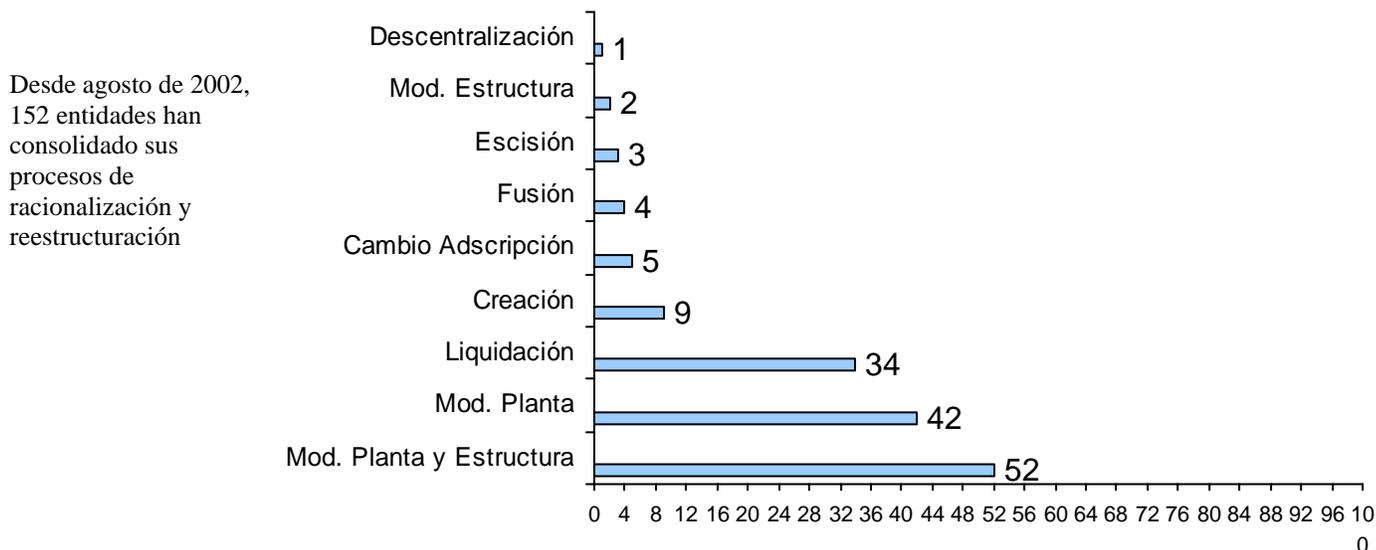
Como parte de las reformas verticales, desde agosto de 2002 a la fecha, el Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP- ha avanzado significativamente en el logro de objetivos y metas de sus estrategias.

En conjunto, se han reestructurado 152 entidades en los 19 sectores de la administración pública y se han generado ahorros por este concepto de \$677.472 millones<sup>7</sup>. De estas, 52 han modificado su planta y/o estructura organizacional, 42 modificado solo su planta, 34 se han liquidado, 9 se crearon, 5 hicieron cambio de adscripción, 4 se fusionaron, 3 se han escindido, 2 han modificado solamente su estructura y 1 se ha descentralizado, con lo cual, el número de instituciones del Estado se redujo en 30 pasando de 302 en 2002 a 272 (gráfica 1).

---

<sup>7</sup> Reporte Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marzo 31 de 2005. .

Gráfica 1  
Entidades con procesos de renovación terminados



Fuente: DNP Programa de Renovación de la Administración Pública

El conjunto de estas acciones permitieron la supresión de 24.878 puestos de trabajo, 13% de los 190 mil registrados en agosto de 2002. Estas supresiones corresponden a la eliminación de 6.456 vacantes con apropiación, 12.971 cargos provistos, y a la no renovación de 5.451 contratos de prestación de servicios (cuadro 1 y 2).

Cuadro 1  
Recortes de personal Programa de Renovación de la Administración Pública

Puestos de trabajo		Ejecutado (Reportado por MHCP)	Decisiones tomadas
Planta de personal	Provistos	12.971	16.189
	Vacantes con apropiación	6.456	6.728
Contratos de Prestación de Servicios		5.451	5.453
Total		24.878	28.423

Fuente: DNP Programa de Renovación de la Administración Pública (reporte al 15 de junio de 2005)– Ministerio de Hacienda y Crédito Público (reporte al 31 de marzo de 2005).

**Cuadro 2**  
**Recursos ahorrados de nómina para racionalización de personal**

Ahorro en millones de pesos		Ejecutado (Reportado por MHCP)	Proyectado a 2006 (Decisiones tomadas)
Planta de personal	Provistos	\$463.947	\$568.586
	Vacantes con apropiación	\$172.501	\$179.315
Contratos de Prestación de Servicios		\$41.024	\$46.041
Total		\$677.472	\$794.137

Fuente: DNP Programa de Renovación de la Administración Pública (reporte al 15 de junio 2005)– Ministerio de Hacienda y Crédito Público (reporte al 31 de marzo de 2005)

Adicionalmente a los ahorros generados por la disminución en los gastos de personal de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, en la reforma del Estado se han tomado decisiones estratégicas que han permitido dejar de perder y gastar cuantiosos recursos de la siguiente manera:

Un análisis comparativo de la situación laboral y pensional antes y después de la reforma de Telecom, Inravisión, Audiovisuales y el ISS, en un horizonte a 50 años, junto con la supresión de cargos en otros sectores genera un ahorro 12.9% del PIB (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Situación laboral y pensional antes y después de la reforma**

Concepto	Situación anterior % del PIB	Situación actual % del PIB	Efecto fiscal de la reforma (2002-2050)
Telecom	-5.7	2.5	8.24
Inravisión – Audiovisuales	-0.16	0.28	0.44
ISS	-5.3	-2.1	3.1
Supresión cargos otros sectores	-	1.04	1.04
Total			12.86

La adecuada gestión en materia de productividad y eficiencia en la prestación de servicios de los sectores Telecomunicaciones, Protección Social y Eléctrico representa un ahorro en términos de valor presente neto de 2004, en un horizonte de 5 años, de \$9.486 millones, equivalente a 3.7% del PIB de 2004 (Cuadro 4).

**Cuadro 3**

Sector	\$Millones	% del PIB
Telecom, Colombia telecomunicaciones, teasociadas	6.935.957	2.7
ISS – ESEs	1.707.128	0.7
Eléctrico	843.274	0.3
Total	9.486.359	3.7%

Actualmente el PRAP inició la segunda fase dentro de las reformas verticales del Estado, la cual implica la intervención de un número determinado de entidades prioritarias por cuatrienio, como lo define el Documento CONPES 3248 de 2003. El objetivo fundamental de esta fase es efectuar reformas gerenciales y de gestión con una visión económica de mediano y largo plazo, bajo un concepto de productividad marginal y balance de costo beneficio.

Para lo que resta del presente período de gobierno, nos encontramos seleccionado las entidades prioritarias en las cuales se focalizará el equipo de trabajo del DNP y de las entidades co-ejecutores del PRAP. Los criterios de selección utilizados están basados en la renovación de entidades con alto impacto en el cumplimiento de la misión del Estado; entidades que por la magnitud de su estructura, su alto componente en la prestación de servicios comunitarios, su importancia dentro del PND; y, su carácter estratégico para los objetivos del gobierno, requieren asegurar un proceso de cambio institucional.

En esta medida, se han desarrollado procesos de intervención en 6 entidades, entre los que se destaca:

- Liquidación de INRAVISIÓN y AUDIOVISUALES, debido a las limitaciones del antiguo modelo de televisión pública y restringida viabilidad financiera, técnica y operativa. Reestructuración integral del sistema que permite viabilizar la operación de radio y televisión y reorganizar la programación y producción de contenidos de televisión pública, a partir de la creación de RTVC.
- Liquidación de CAJANAL EPS, debido a su inviabilidad financiera y a que la entidad no estaba cumpliendo ni desarrollando su objeto social como Entidad Promotora de Salud.
- Consolidación de la creación del INCODER, entidad que agrupa las funciones del Fondo DRI, el INPA, el INAT y el INCORA, a través de la firma de un convenio de desempeño en materia de delegación de funciones, concesión de distrito de adecuación de tierras y política de desarrollo rural integrado.
- Liquidación de BANCAFÉ y creación de GRANBACO, para resolver los problemas estructurales del banco, potencializándose como líder en el mercado con mayores condiciones de eficiencia y posibilidades de retornar recursos para la Nación, generándole valor a los clientes del banco y seguridad a sus cuenta habientes y estabilidad del sistema.

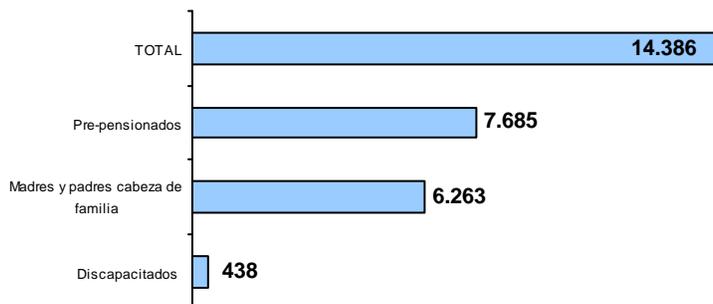
Para esta segunda fase de reformas el Departamento Nacional de Planeación cuenta con los recursos del contrato de préstamo con el BID No. 1561/OC-CO, con los cuales se tiene previsto apoyar acciones de reorganización y mejoramiento en las entidades prioritarias.

Conforme con la reglamentación que expidió el Gobierno Nacional, el reconocimiento económico previsto en el artículo 8 de la Ley 790 de 2002, se pagó a los servidores públicos consagrados en el Capítulo 2 de la Ley 790 de 2002, retirados del servicio en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, a partir del 1° de septiembre de 2002 y hasta el 31 de enero de 2004 durante un plazo no mayor de 12 meses. A mayo de 2005, se ha entregado reconocimiento económico a 1041 personas por valor de 7.374 millones de pesos y se han indemnizado 12.555 personas por un valor de 533.381 millones de pesos.

Cerca de 14 mil personas se han beneficiado de la protección especial conferida a través del retén social para madres cabeza de familia, discapacitados y personas cercanas a cumplir los requisitos de pensión (gráfica 2).

Gráfica 2  
Avances del Plan de Protección Social –PPS- RETÉN SOCIAL

El gobierno ha protegido a 14.386 personas en el retén social con un costo cercano a \$217.572 millones



Fuente: DNP-PRAP-Minhacienda

Se han impartido talleres de asesoría y orientación socio laboral, obteniéndose los siguientes resultados:

Gráfica 3  
Avances del Plan de Protección Social –PPS- (PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE COMPETENCIAS LABORALES)

TOTAL DESVINCULADOS CON DERECHO A PPS (PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE COMPETENCIAS LABORALES)	TOTAL INSCRITOS EN PPS	TOTAL ATENDIDOS EN ORIENTACIÓN Y ASISTENCIA PSICOSOCIAL
6382	2520	1110

Para los servicios de recalificación o capacitación, intermediación laboral y autoempleo, cuyos resultados se evidencian en la gráfica 4 a continuación:

Gráfica 4  
Avances del Plan de Protección Social –PPS- (PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE COMPETENCIAS LABORALES)

TOTAL DESVINCULADOS CON DERECHO A PPS (PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE COMPETENCIAS LABORALES)	TOTAL INSCRITOS EN PPS	ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS	TOTAL INSCRIPCIONES EN CAPACITACIÓN	TOTAL PERSONAS CAPACITADAS	TOTAL MATRICULAS	PROMEDIO DE CURSOS POR PERSONA
6382	2520	ESAP	557	138	557	4,04
		SENA	979	440	513	1,17
		OTRAS	nd	150	150	1,00
		TOTAL	1536	728	1220	1,68

A continuación los avances de algunas de las reformas transversales:

## **1. EMPLEO PUBLICO**

Como parte de la reforma del empleo público, se destaca la aprobación de la Ley 909 de 2004 con la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. La aprobación de esta Ley materializa una política integral sobre empleo público, orientada a garantizar el ingreso, la permanencia y el retiro del empleo con base exclusiva en el mérito, e introduce nuevos elementos de gestión del recurso humano, tales como los empleos temporales, los cuadros funcionales de empleo, los planes estratégicos de recursos humanos y por primera vez en el ordenamiento jurídico colombiano, la obligatoriedad de seleccionar técnicamente y de evaluar a los gerentes públicos.

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República en dicha Ley, el Ejecutivo expidió 7 decretos con fuerza de ley, con los cuales reglamentó aspectos importantes para el funcionamiento de la carrera administrativa, entre los que se destacan el Decreto ley 770 de 2005 (sistema de funciones y requisitos generales para el orden nacional) en el cual se incorporan criterios para identificar competencias laborales para que el acceso al servicio público supere la exclusiva demostración de títulos académicos; y el Decreto ley 785 de 2005 (sistema de nomenclatura y clasificación y las funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales), a través del cual se depura y simplifica la nomenclatura de los empleos de dichas entidades sin que ello implique incremento salarial.

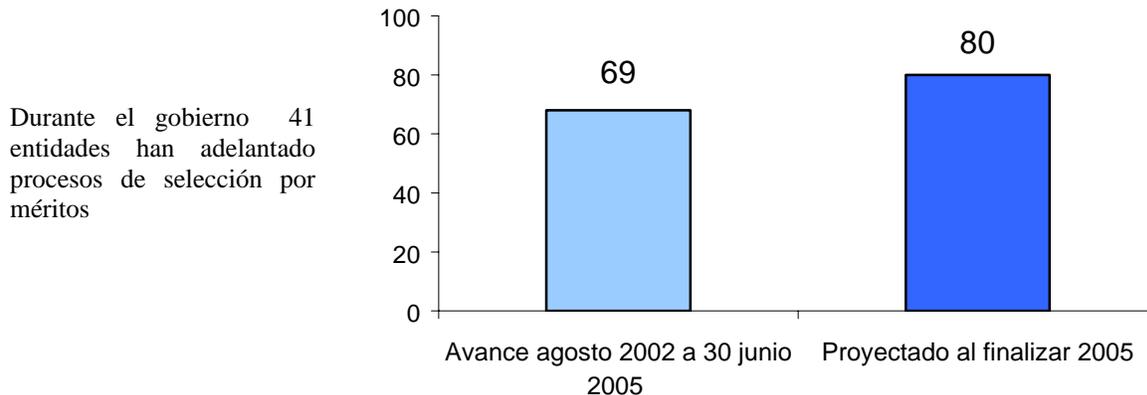
Con la expedición de estos decretos leyes, se da vía libre a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que antes del 6 de diciembre próximo convoque todos los empleos en el nivel nacional y territorial que se encuentren vacantes o con nombramiento provisional o encargo, y se dé inicio a una etapa en la cual todos los cargos del Estado sean provistos con base exclusiva en el mérito.

De otra parte, en desarrollo de las mencionadas facultades extraordinarias, se expidieron normas a través de las cuales se regulan los regímenes específicos de carrera de la DIAN, de las Superintendencias de la Administración Pública Nacional, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Aeronáutica Civil.

Recientemente, el Gobierno expidió el Decreto 1227 de 2005, a través del cual busca reglamentar los nuevos instrumentos de empleo público; en este sentido el DAFP ha venido trabajando en las propuestas técnicas para la implementación en la Administración Pública nacional y territorial de procesos como la planeación de recursos humanos, la elaboración y evaluación de los acuerdos de gestión y la gestión del talento humano por competencias laborales.

En desarrollo de lo establecido en la Directiva Presidencial 10 de 2002 y de acuerdo con los lineamientos de la Ley 909 de 2004, el Gobierno Nacional ha adelantado procesos de selección de 247 empleados públicos de 69 entidades nacionales a través del sistema de méritos, con el apoyo de entidades como el DAFP, la ESAP, la Universidad Nacional, la Universidad Javeriana, el ISS, el SENA y algunas entidades privadas.

Gráfica 5  
Entidades del orden central que adelantaron selección por méritos



Fuente: DNP Programa de Renovación de la Administración Pública

Otra de las acciones adelantadas para el mejoramiento de la administración del recurso humano es la modernización del Sistema Único de Información de Personal - SUIP -. En este sistema se han incorporado 69 entidades, que agrupan el 59% del total del empleo público en el orden nacional. Este avance representa el 72% frente a la meta de ingresar la información de 292 entidades del orden nacional y territorial antes de finalizar el cuatrienio (en estas 292 entidades se incluyen las 32 gobernaciones y las 32 ciudades capitales).

## 2. CONTROL INTERNO

Así mismo, con el fin de mejorar la gestión institucional y hacer mas eficiente y transparente la Administración Pública se va a implementar un Nuevo Sistema de Control Interno en todas las entidades del orden Nacional y Territorial, para lo cual se sancionó el pasado 20 de mayo, el Decreto 1599 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado- MECI 1000:2005. Dicho Modelo, busca unificar los criterios y parámetros básicos de Control Interno para las Entidades del Estado, procurando construir la mejor forma de armonizar los conceptos de control, eliminando la dispersión conceptual existente, permitiendo una mayor claridad sobre la forma de instrumentar una función administrativa del Estado, eficiente, eficaz, transparente y efectiva en el cumplimiento de sus fines sociales.

Este Modelo marca el inicio de una nueva etapa en la Administración Pública Colombiana al introducir elementos de gestión modernos basados en estándares internacionales de control interno de probada validez como son COSO, COCO, CADBURY y COBIT; diseñado a la medida del Estado Colombiano para todas las entidades que integran la estructura de la Administración Pública y concebido como un Modelo de Gestión Pública Integral, que proporciona a los Gerentes Públicos las herramientas para llevar a cabo su misión de manera idónea, transparente, ágil y oportuna.

En relación con la implementación del sistema de control Interno en las entidades nacionales y territoriales para la vigencia 2004, se encuentra que de 1482 entidades que presentaron el informe ejecutivo anual, 763 presentan avances en el desarrollo del Sistema lo que representa un 11% de avance con relación al año pasado.

### 3. GESTION DE ACTIVOS

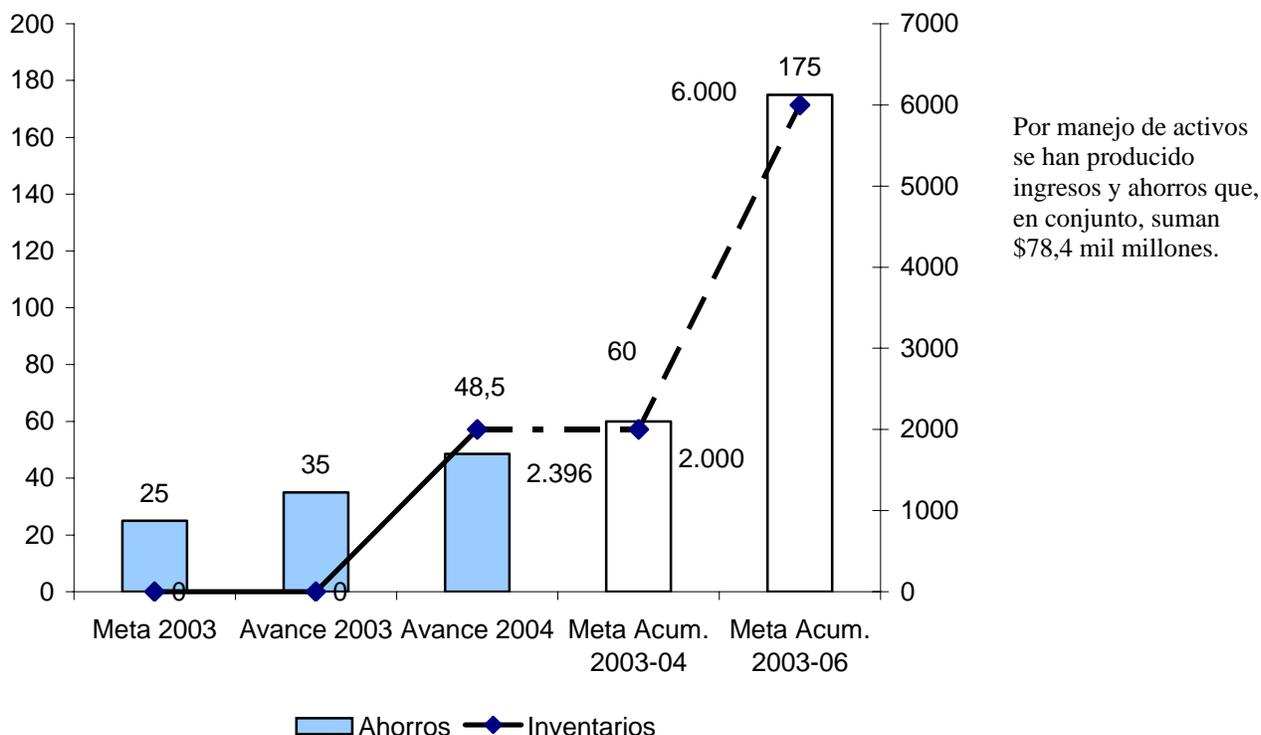
De otro lado, el Gobierno definió y puso en marcha una política para la administración de activos la cual regula los procesos de inventario, titulación, adquisición, asignación, y uso eficiente de los bienes del Estado. La gestión eficiente de los bienes inmuebles, por parte de las entidades del nivel central del Estado, ha permitido generar ahorros e ingresos por los siguientes conceptos:

<b>CUADRO RESUMEN BIENES INMUEBLES NIVEL CENTRAL</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>MONTO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>Ventas</b>	44.138.565.403	56,31%
<b>Ahorros por Transferencia bienes entre Entidades del Estado</b>	841.465.205	1,07%
<b>Transferencias Programas Plan Nacion de DesarrolloND</b>	4.095.226.244	5,22%
<b>Rentas</b>	29.033.889.679	37,04%
<b>Ahorro por transferencia bienes inmuebles a Entidades Territoriales</b>	281.966.945	0,36%
<b>TOTAL</b>	<b>78.391.113.475</b>	<b>100,00%</b>

Uno de los logros más significativos en esta materia, fue la generación, entre enero de 2003 y diciembre de 2004, de ingresos por \$44 mil millones provenientes de la venta de 117 inmuebles en 16 martillos, la venta por licitación pública de 8 inmuebles, y permutas de 26 inmuebles. Así mismo, se han generado ahorros por \$5,2 mil millones por concepto de menores gastos de administración y mantenimiento de dichos bienes y rentas por \$29 mil millones. Los resultados presentados anteriormente cumplen la meta de generación de ingresos y/o ahorros en un 130%. La generación de estos ingresos y/o ahorros no han requerido de una inversión por parte del Programa de Gestión de Activos, sino el resultado de la difusión del PROGA, ante las entidades, para gestionar los bienes inmuebles ociosos.

Adicionalmente, se realizó el inventario de 2.396 bienes inmuebles cumpliendo con el 119% de la meta fijada para el periodo 2003 - 04 de registrar 2.000 inmuebles en el Sistema de Información de Gestión de Activos (gráfica 6).

Gráfica 6.  
Ingresos / ahorros Programa de Gestión de Activos  
(\$ miles de millones)



Fuente: DNP Programa de Renovación de la Administración Pública

Para el cumplimiento de la meta de levantamiento de inventarios se invirtió la suma de \$400 millones, los cuales han sido amortizados con el resultado de las ventas mencionadas anteriormente.

#### 4. ANTITRAMITES

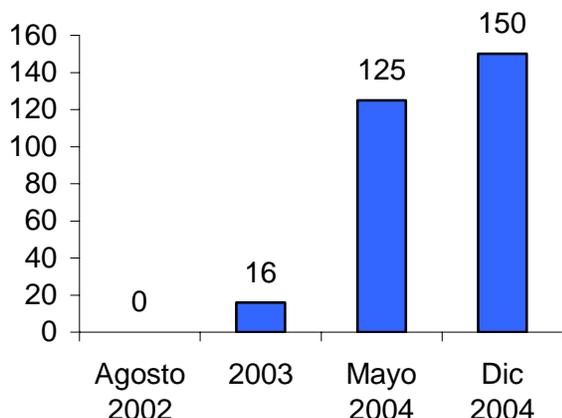
Otra de las acciones transversales de la renovación de la administración pública, es la iniciativa antitrámites, formalizada a través del documento Conpes No. 3292 de 2004. Con esta se ha logrado simplificar, racionalizar o suprimir 150 trámites en 25 entidades (gráfica 7). Parte importante de estas intervenciones han tenido lugar en los sectores de Comercio Exterior, Protección Social y Educación en donde se concentran la tercera parte de los 2.682 trámites en inventario. A diciembre de 2005 se espera haber intervenido un total de 200 trámites.

Gráfica 7.

Resultados reforma antitrámites

Se han simplificado, racionalizado y eliminado 150 trámites en 25 entidades

a) Número de trámites reformados



Fuente: DNP Programa de Renovación de la Administración Pública

En lo que tiene que ver con el sector productivo, el PRAP logró la expedición del decreto 4149 de 2004, mediante el cual se racionalizan trámites de comercio exterior, se crea la ventanilla única y el formulario único, los cuales serán puestos en línea para garantizarle a los exportadores e importadores un proceso eficiente y rápido en sus operaciones.

En lo que tiene que ver con el ciudadano, se impulsó la expedición de la ley “antitrámites”, esta ley evitará que se someta al ciudadano a largas “colas” y papeleo inoficioso, eliminando las autenticaciones y sellos, respetando el derecho de turno, otorgando los formularios gratis, evitando crear nuevos trámites sin aval del Departamento de la Función Pública y lo más importante sin cobrar valor adicional por tasas o contribuciones que no estén autorizados por ley.

Adicionalmente, las copias del registro civil de nacimiento serán válidas para casi todos los efectos, sin importar la fecha de expedición; las oficinas públicas no podrán exigir comprobantes anteriores cuando reciban pagos por cualquier concepto, y los correspondientes a multas de tránsito por inmovilización de vehículos podrán ser cancelados en un mismo lugar.

## 5. SISTEMAS DE INFORMACION Y GOBIERNO EN LÍNEA

De igual forma, para optimizar la inversión y modernizar los sistemas de información del Estado, se creó, mediante el Decreto 3816 de 2003 la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información –Coinfo-, instancia que busca articular las iniciativas en gobierno electrónico de los diferentes sectores, y generar economías de escala en el desarrollo y administración de las tecnologías de la información pública. En el marco de esta Comisión, se han definido los lineamientos de política en materia de estándares de información, interoperabilidad y mapas sectoriales de información, y se evaluaron, en el 2004, 101 proyectos de sistemas de información por un valor que pasa el billón de pesos.

Estas iniciativas han generado una mejoría en el ámbito internacional. Por ejemplo, en “disponibilidad de gobierno en línea”, que se refiere a construir un modelo para la medición de servicios en el Estado, de acuerdo con un índice que evalúa los sitios de Internet, la infraestructura de telecomunicaciones y las capacidades de los recursos humanos, el país ascendió 13 puestos en el ranking mundial de la ONU (191 países), pasando del lugar 57 en el 2003 al 44 en el 2004, siendo el sexto en Sur y Centro América.

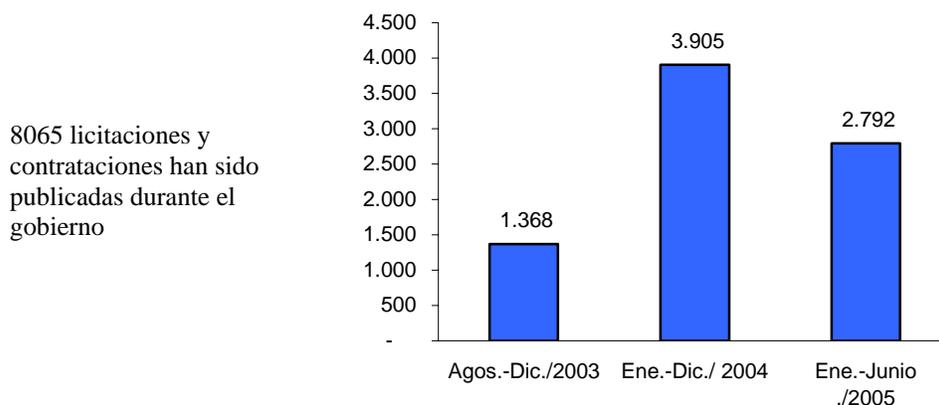
En cuanto a la “participación electrónica” (e-Participación), que se refiere a la manifestación de los ciudadanos a los servicios electrónicos, Colombia está dentro del “Top 10” entre los 191 países miembros de la ONU, ascendiendo 46 puestos respecto al 2003. La frecuencia en sus consultas y el acceso a los servicios electrónicos expandieron la e-participación.

## 6. CONTRATACION

Con el objetivo de formular una política pública que propenda por la eficiencia y la transparencia en la contratación, mediante la expedición del Decreto 2170 de 2002 y de las Directivas Presidenciales 12 de 2002 y 04 de 2003, se han introducido disposiciones para hacer más transparentes los procesos contractuales. Es importante mencionar igualmente, la aprobación del Documento Conpes No. 3249 de política de contratación pública para un Estado gerencial, la expedición de un nuevo marco normativo y el desarrollo del Sistema Integral de Contratación Electrónica.

En conjunto, estas medidas han promovido la publicación de licitaciones y procesos de contratación directa a través del Portal Único de Contratación –PUC-. Entre agosto de 2003 y abril de 2005, a través de este portal se han hecho públicos 8065 procesos (gráfica 8).

Gráfica 8.  
Licitaciones y contrataciones publicados en el PUC  
(número de procesos totales)



Fuente: DNP Programa de Renovación de la Administración Publicación

A la fecha, el acumulado de visitas supera las 700 mil, de las cuales más del 50% corresponden a los años 2004 y 2005, lo que significa que el cumplimiento de la primera fase de desarrollo del Sistema Electrónico de Contratación ha generado un crecimiento del 281% en menos de año y medio, frente a las 184 mil visitas registradas durante el 2003, que corresponde al año de creación del Portal.

El promedio de visitas al mes se ha duplicado en el mismo período, al incrementarse de 16.700 en el 2003 a 34.750 en los primeros cuatro meses del 2005.

Respecto a las entidades que publican, también se ha presentado un aumento sistemático de 110 entidades en el 2003 a 140 en el 2004 y 372 en el 2005.

Respecto de montos contratados, en 2003 se publicaron \$2,3 billones, cifra que se incrementó en precios corrientes en un 151% en 2004, cuando se alcanzó la cifra de \$5.7 billones.

Se expidieron los Decretos 1896 de 10 de junio de 2004 y 2166 del 7 de julio de 2004 que reglamentan el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, fijando el marco jurídico para la ejecución de contratos con recursos provenientes de crédito, donación y cooperación internacional, de conformidad con la sentencia de exequibilidad condicionada C-249 de 2004 de la Corte Constitucional.

Conforme a lo previsto en el documento CONPES 3249 de 2003, se creó a través del Decreto 3620 de 2004 un ente rector para la contratación pública, a cuyo cargo se encuentra la función de recomendar las decisiones y lineamientos que orienten la gestión contractual hacia la eficiencia y la transparencia. En tal sentido, se acudió a la figura de una comisión intersectorial que corresponde a una instancia de coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas. La comisión está integrada por el Ministerio de Hacienda, un delegado del Presidente de la República y el Departamento Nacional de Planeación, el cual es a su vez la secretaría técnica de la comisión y adicionalmente, dependiendo de la naturaleza de los temas que se estudien, participan con voz y voto los ministros, directores de departamento administrativo y directores de entidades de los sectores involucrados.

Se diseñaron términos de referencia tipo para los contratos de suministro e interventoría de obra, que se encuentran publicados en portal único de contratación. Este esfuerzo será continuado con otros contratos de uso frecuente en la Administración Pública.

Para medir el impacto económico de las políticas de contratación pública, se inició la construcción de una línea de base tendiente a identificar los costos asociados al proceso de compras y de contratación estatal desde la perspectiva económica, el cual incluye tanto los costos para las entidades como para los contratistas. Esta medición permitirá retroalimentar la formulación de la política pública en la materia.

En cuanto a la capacitación de funcionarios en contratación pública, se diseñó un Manual de Buenas Prácticas Contractuales, que se encuentra publicado en el portal único de contratación, en el que se dan instrucciones a las entidades para que no incurran en conductas que han sido identificadas como de condena a la Nación, a través de un estudio de providencias del Consejo de Estado, Los Tribunales de Arbitramento y las homologaciones de conciliaciones contencioso administrativas. El manual se lanzó en la ciudad de Bogotá el día 16 de mayo del año en curso y a partir del 1 de junio se iniciará un plan de capacitación a nivel nacional, que realizarán conjuntamente la Vicepresidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación a través del Programa de Renovación de la Administración Pública.

## 7. GESTION JURIDICA PUBLICA

Como se ha señalado, dentro de los componentes transversales del PRAP, se encuentra la Gestión Jurídica Pública que enfrenta serias dificultades originadas en la falta de planeación, la carencia de coordinación, la insuficiente evaluación, la competencia desigual con los actores externos y la carencia de estudios y análisis de información.

Estas dificultades se han reflejado en un modelo de gestión reactivo, caracterizado por la concentración de los esfuerzos en proyectos y metas de corto plazo, centrado en el litigio, disperso según la demanda, y apoyado en un recurso humano escasamente cualificado, estimulado y reconocido. Todo esto ha originado que la Gestión Jurídica Pública sea curativa y vulnerable a la corrupción y la cooptación.

Así mismo, debe mencionarse que los cuatro frentes que componen la gestión, esto es, la asesoría jurídica, la producción normativa, la contratación y la defensa judicial, están desarticulados y se abordan sin herramientas de gerencia adecuadas.

El desempeño de las funciones en este campo es de suma importancia, no solamente por el impacto fiscal que puede generar una deficiente defensa judicial originada en contratos inadecuadamente celebrados, en normas demandadas o en decisiones adoptadas por una incorrecta asesoría jurídica, sino también por la inseguridad que genera en los ciudadanos.

En este orden de ideas, la Administración se ha empeñado en posicionar el concepto de “gestión jurídica pública” y abordarlo como un componente fundamental de la gerencia pública y por tanto, resultaba urgente y necesario el diseño y adopción de un nuevo modelo de gestión.

Dicho cambio en el modelo implica articular los frentes tradicionales de gestión jurídica; implementar análisis, estudio e investigación y utilizar herramientas de gerencia moderna.

En este contexto ha trabajado la APN en los últimos años, en la medida en que ha adquirido conciencia de la importancia del tema. Existe clara voluntad política de abordarlo, se ha expedido la normativa que respalda, se han empoderado las instancias responsables, existe mayor coordinación y se han adoptado Programas y Proyectos que han reportado significativos avances.

### 7.1 Defensa Judicial de la Nación

En lo que respecta a la actividad litigiosa o Defensa Judicial de la Nación, el proyecto tiene como objetivos: establecer una política integral que contribuya a prevenir el daño patrimonial derivado de actuaciones antijurídicas y determinar líneas de acción para optimizar la defensa y los intereses de la APN, mediante el diseño de medidas de prevención y la reestructuración sistémica, incluyendo aspectos institucionales, de recursos humanos, normativos y tecnológicos.

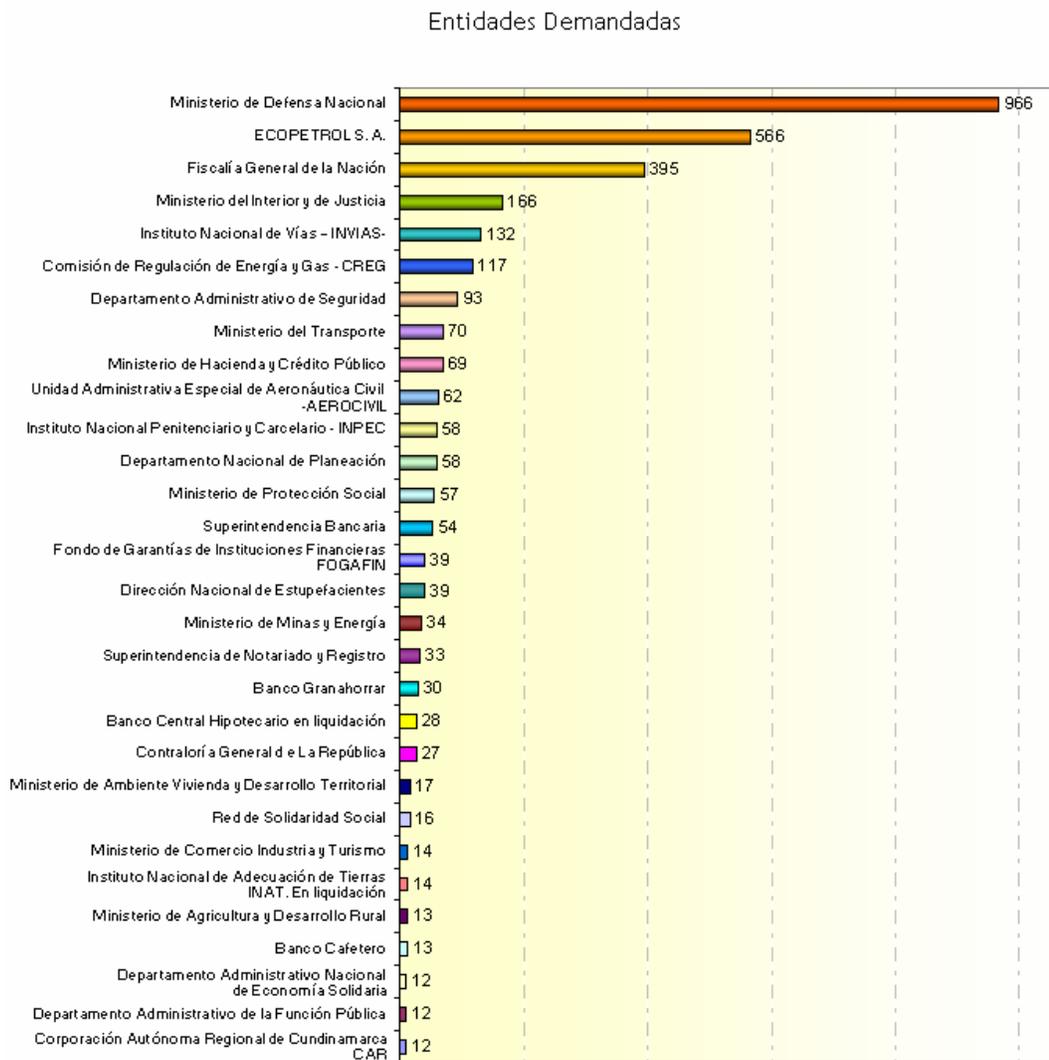
Importantes avances se han reportado en este frente:

- Se expidió la Directiva Presidencial 02 de 2003: Orden sobre métodos alternativos de solución de conflictos entre las entidades estatales. La intervención de la DDJN del MIJ ha permitido importantes ahorros mediante la conciliación de procesos entre entidades pública.
- Se expidió el Documento CONPES 3250: Líneas de acción para el fortalecimiento de la Defensa Legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes.

- La Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia ha logrado un importante posicionamiento y coordinación de las actividades litigiosas de las entidades de la APN, a través de la asesoría, el acompañamiento y directrices.
- Por mandato legal, la Dirección de Defensa Judicial del MIJ debe coordinar la defensa judicial en los procesos contra la Nación con cuantía mayor de 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (763 millones de pesos).

El año anterior la DDJN participó en la orientación de más de 1.600 procesos, cuya cuantía sumaba alrededor de 22 billones de pesos tal como se puede observar en la Gráfica que se presenta a continuación.

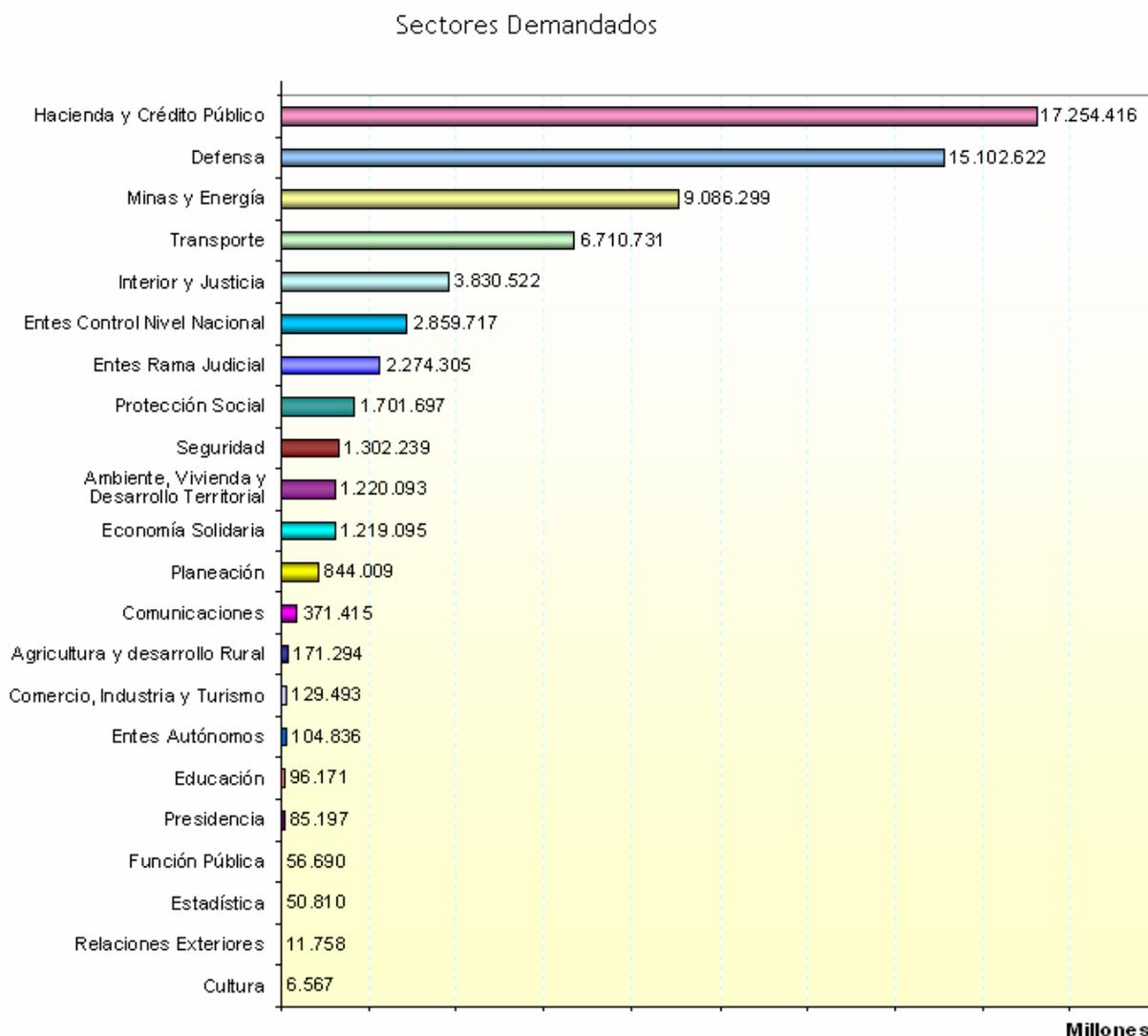
Grafica No.9  
 Conflictos mayores a 2000 SMLMV  
 (30 más significativas)



Fuente: Dirección de Defensa Judicial de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia

- Con la expedición de la Directiva Presidencial 01 de 2004 que dispone el reporte de la actividad litigiosa, la valoración de pasivos contingentes y la adopción del Formato Único de Información, la DDJN ha adelantado un cuidadoso trabajo de compilación y análisis de la información reportada por las diferentes entidades y ha permitido determinar que la Nación enfrenta cerca de 77.000 procesos, 65 mil de los cuales es parte demandada. Las pretensiones de estos procesos corresponden a la suma aproximada de los 100 billones de pesos, discriminados en el siguiente gráfica.

Gráfica No. 10  
Pretensiones por Sector  
(Millones de Pesos)



Fuente: Dirección de Defensa Judicial de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia

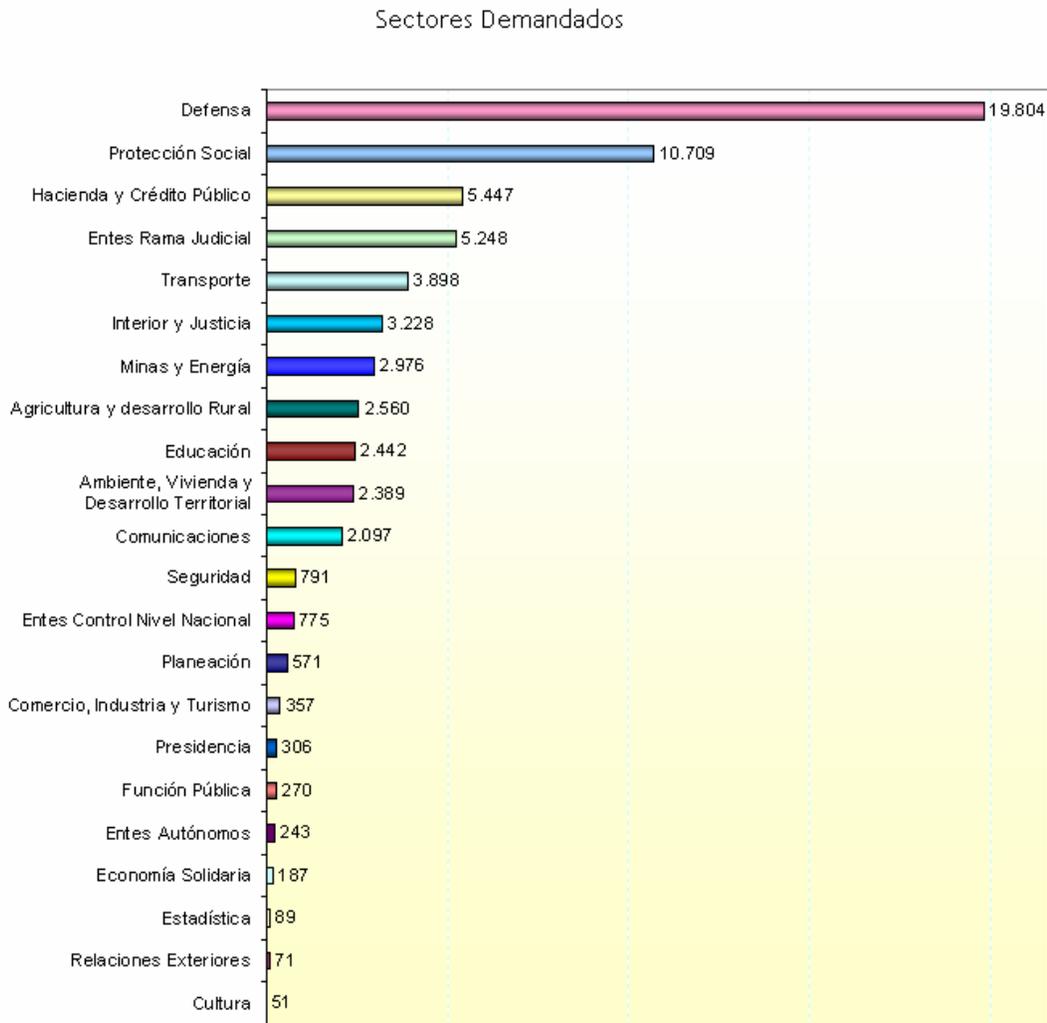
- Diseño e implementación de la 1ª y la 2ª fases del sistema informático integrado de seguimiento y control de la actividad litigiosa.
- El recaudo de la información litigiosa de las entidades del orden nacional, tanto del sector central, como del descentralizado arroja los siguientes resultados.

Gráfica No. 11  
Conflictos por Entidad  
Ministerios y Departamentos Administrativos



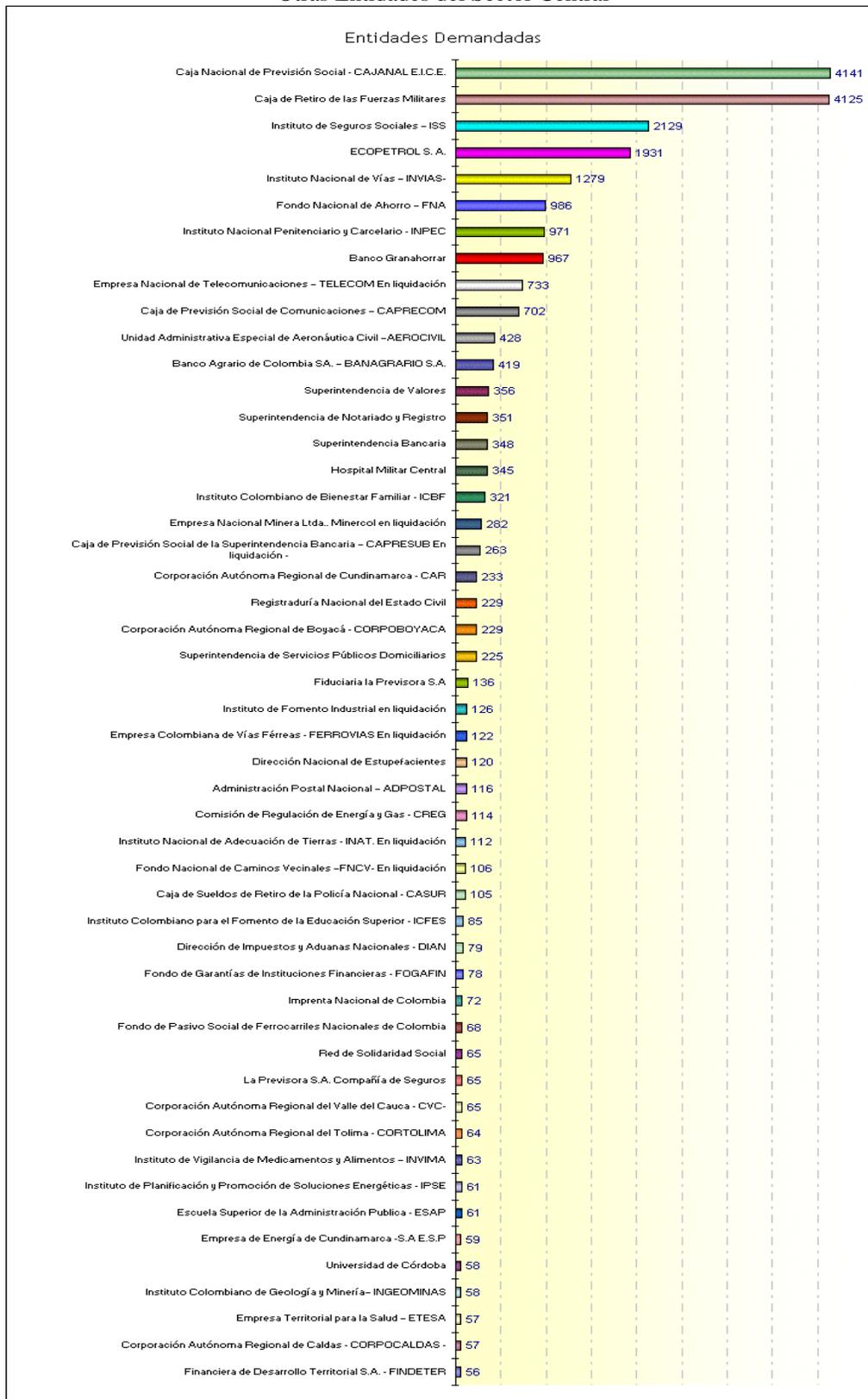
Fuente: Dirección de Defensa Judicial de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia

Gráfica No. 12  
Conflictos por Sector  
Todas las entidades reportadas



Fuente: Dirección de Defensa Judicial de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia

Gráfica No. 13  
 Conflictos por Entidad  
 Otras Entidades del Sector Central



Fuente: Dirección de Defensa Judicial de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia

- Validación aleatoria directamente en los despachos judiciales de la información litigiosa remitida por las entidades del sector central.
- Alimentación del Sistema de Información de la actividad litigiosa e implementación vía Web.
- Diligenciamiento de la Encuesta de Gestión que permitió elaborar un pre-diagnóstico sobre la totalidad de las entidades del Sector Central y 96 descentralizadas.
- Diseño del Plan de Capacitación para los operadores jurídicos de los 4 frentes.
- Elaboración de un diagnóstico de la actividad litigiosa en una muestra de entidades sectorizadas, que ha permitido establecer las fallas comunes en la gestión jurídica de los sectores con mayor número de demandas en contra.

Ministerio/ Sector	Causas frecuentes de litigio
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivelaciones salariales</li> <li>- Reestructuraciones de planta de finales de la década de los 90's</li> <li>- Conflictos laborales comunes: traslados, reconocimiento de prestaciones sociales y problemas salariales</li> </ul>
Defensa y Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de armas de dotación oficial</li> <li>- Vehículos oficiales</li> <li>- Responsabilidad por accidentes de conscriptos</li> <li>- Asuntos laborales (nulidad y restablecimiento del derecho) derivados de la carrera militar</li> </ul>
Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonificación por compensación</li> <li>- Procesos de reestructuración de otras entidades (p.ej. Caja Agraria en liquidación o Telecom)</li> <li>- Procesos laborales de ex empleados del Ministerio (20% del total de procesos)</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos laborales ordinarios</li> <li>- Reestructuraciones</li> <li>- Pensión 50 años (para docentes)</li> <li>- Procesos ejecutivos laborales por atraso en el pago de cesantías parciales.</li> </ul>

Fuente: Dirección de Defensa Judicial de la Nación, Ministerio del Interior y de Justicia

## 7.2 Racionalización y Simplificación del Ordenamiento Jurídico

Por último, debe mencionarse el Proyecto de Racionalización y Simplificación del Ordenamiento Jurídico, formalizado mediante la Directiva Presidencial N° 1 de 2005, que persigue los siguientes objetivos: la adopción de la política y de las directrices, la generación de seguridad jurídica, la eliminación de duplicidad y contradicción de normas generada por su continua expedición sin un previo análisis de coherencia normativa.

El proyecto tiene varios objetivos, de una parte, el levantamiento del inventario normativo misional sectorial, el cual comprende la identificación de las leyes y decretos de contenido y misionales; el inventario de la jurisprudencia que afecta las normas inventariadas; la creación de estructuras normativas sectoriales; la determinación de la vigencia de aquellas; la alimentación del Sistema Único Normativo – SUIN, mediante el diligenciamiento del Formato Unico Normativo –FUNOR y la preparación de decretos reglamentarios únicos sectoriales o temáticos.

Se culminó el inventario normativo, habiéndose analizado 39.219 Diarios Oficiales emitidos en 118 años (desde 1886 hasta diciembre de 2004), la información depurada arroja un total de 8.516 normas inventariadas, desagregadas por décadas, así:

Décadas	Nº normas inventariadas
1886 a 1895	449
1896 a 1905	470
1906 a 1915	716
1916 a 1925	906
1926 a 1935	1.422
1936 a 1945	1.615
1946 a 1955	1.606
1956 a 1965	1.332
1966 a 1975	1.836
1976 a 1985	2.304
1986 a 1995	4.396
1996 a 2004	3.791
10 décadas	20.843

Así mismo, se adelantó el inventario jurisprudencial, de las sentencias de las altas cortes colombianas (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Consejo de Estado) contenidas en las gacetas y anales oficiales, a partir de 1992.

Corporación	Inventariado
Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado	397 tomos de gacetas y anales
Corte Constitucional	12 años de jurisprudencia

De otra parte, con la activa participación de todos los Sectores, se diseñó la Estructura Normativa y se desarrolló el Sistema Único de Información Normativa – SUIN, instrumento de vital importancia que facilitará la consulta tanto de los operadores jurídicos y servidores públicos en general, como de los ciudadanos y que así mismo propiciará el análisis de la pertinencia de la normativa vigente.

Por último, debe mencionarse que el producto de mayor impacto que arrojará este Proyecto, será la preparación y expedición de decretos únicos reglamentarios sectoriales, que permitirán disminuir la inflación normativa y aclarar el laberinto normativo actual.

Además de lo anterior, el desarrollo de la estrategia ha implicado un trabajo en equipo coordinado así como la creación de conciencia en los sectores administrativos de la importancia de que el país cuente con un ordenamiento jurídico coherente y, por tanto, confiable.

### 7.3 Modelos de gestión

Como se ha anotado, se han realizado importantes esfuerzos para combatir las falencias de la gestión jurídica pública. Sin embargo, se requiere de un sistema integrado que –bajo la guía de instancias centrales, sectoriales e institucionales de coordinación eficientes– fije políticas que informen el accionar de los operadores jurídicos a cargo de los frentes de la GJP de los distintos organismos estatales, provea criterios y experticia útiles y haga seguimiento de esta labor. En este orden de ideas, se ha iniciado la ejecución del Proyecto “Modelos de Gestión Jurídica Pública”, que arrojará el diseño e implementación de modelos de gestión jurídica en sus cuatro frentes, asesoría jurídica, producción normativa, contratación y defensa judicial para las entidades encargadas de la adopción de políticas, evaluación y seguimiento a nivel nacional y sectorial y para todas las entidades ejecutoras de la Administración Pública Nacional.

## 8. REGULACION Y CONTROL

Por su parte, en el marco de la reforma transversal a las entidades de regulación y control, particularmente en el caso de las Comisiones de Regulación, se han implementado claros procedimientos para garantizar la disciplina regulatoria y la rendición de cuentas frente al Presidente. Estas medidas fueron adoptadas por el ejecutivo mediante la expedición del decreto 2696 de 2004, por medio del cual se establecen las condiciones para el debate público de la regulación en el caso de resoluciones de carácter general y se establece un procedimiento especial para los cambios tarifarios, en este último caso se diseñaron consultas públicas regionales en las que podrán participar todos los interesados (regulados y usuarios en general).

En el mismo decreto se define el contenido mínimo esperado para que las Comisiones de Regulación rindan cuentas de la gestión realizada en el período inmediatamente anterior y para que se haga, cada tercer año, una evaluación del impacto de la regulación en la dinámica sectorial.

En cuanto a las superintendencias, en materia de empleo público, se expidió el decreto 755 de 2005, por medio del cual se crea el sistema específico de carrera administrativa para las superintendencias de la administración pública nacional. En este sistema se establece el ingreso por mérito y novedosos procedimientos para la evaluación de los servidores públicos.

## 9. EVALUACION

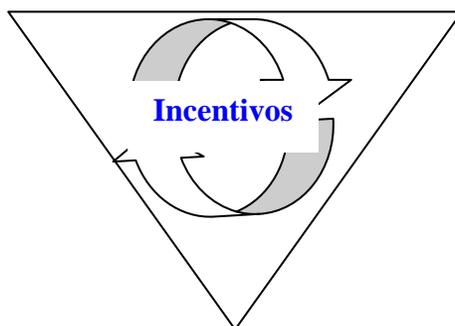
En cumplimiento de la función de evaluación de políticas públicas, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, introdujo una reforma con la cual se definen los lineamientos, el alcance, los componentes y el marco institucional del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados –Sinergia-.

Esta reforma se materializó en el Conpes 3294 de junio de 2004, a través del cual se establecieron tres objetivos: (i) contribuir al incremento de los niveles de eficiencia y transparencia en los proceso de asignación de recursos; (ii) mejorar el impacto de las políticas, programas e instituciones públicas; y (iii) promover la rendición de cuentas de la administración pública fortaleciendo la participación de la sociedad civil. Estos objetivos, en conjunto, contribuyen a mejorar el impacto y la eficiencia de las inversiones, incrementar la transparencia y orientar la gestión pública al logro de resultados.

De esta manera, el Sistema Nacional de Evaluación se estructuró en torno a tres componentes complementarios entre sí: i) Seguimiento a Resultados, ii) Evaluaciones Focalizadas; y iii) Difusión de Resultados para la Rendición de Cuentas.

#### Componentes del Sistema Nacional de Evaluación

- Seguimiento a resultados (sigob)
- Definición de indicadores
  - Metodologías
  - Control de calidad



- Evaluaciones focalizadas
- Estándares mínimos
  - Agenda cuatrienal
  - Metodologías

Transparencia y rendición de cuentas  
Informe Congreso, reportes trimestrales, consejos de Ministros, organizaciones de la sociedad civil

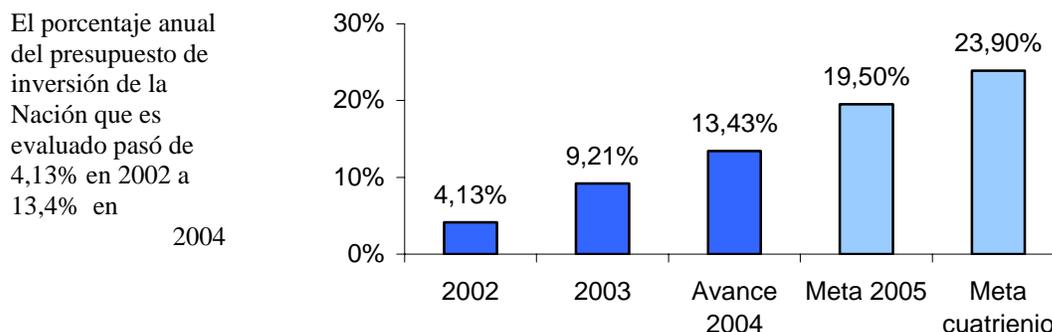
Con el propósito de establecer un fuerte vínculo entre los resultados y la asignación de recursos, el DNP implementó las clasificaciones programáticas de los presupuestos de inversión 2003, 2004 y 2005. Así mismo, elaboró un presupuesto de inversión por resultados para la vigencia 2005 de manera conjunta con los ministerios y las agencias ejecutoras, promoviendo la integración del Sistema Nacional de Evaluación al proceso presupuestal. Como parte del seguimiento que el DNP realiza del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, se elaboró el segundo informe de gestión de resultados del Presidente al Congreso de la República el cual compila los principales avances del Gobierno y una descripción de las fuentes, distribución y ejecución de los recursos de inversión de la Nación en cada uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Para el Gobierno, estos reportes cumplen dos propósitos. Por un lado, hacen efectivo el ejercicio de rendición de cuentas ante el Congreso, otras instituciones y la ciudadanía, facilitando a estos ejercer sus funciones y derechos de control sobre el Ejecutivo. Por otro, materializan los principios y la práctica de una gestión pública orientada hacia resultados con base en la comparación de las condiciones iniciales, las metas propuestas y los logros alcanzados por esta Administración.

Para la elaboración de dichos informes y reportes, el DNP en coordinación con la Presidencia de la República, ha implementado en 57 entidades y cinco programas presidenciales el Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados –Sigob–. Este soporte tecnológico, principal fuente de información de Sinergia, ha modernizado los procesos de recolección de información, y fortalecido las labores de seguimiento y control, al ser una herramienta al alcance de la ciudadanía que sirve de base para los ejercicios de rendición de cuentas.

En cuanto a la evaluación focalizada de programas y políticas, el resultado más importante es el incremento en 9,3 puntos del presupuesto anual de inversión de la Nación que es evaluado. Con esto, se pasó de 4,13% en 2002 a 13,43% en el primer semestre de 2005, alcanzando un 68% de la meta de 19,50% prevista para este año. Al final del cuatrienio se espera estar evaluando un 23,9% del total del presupuesto de inversión de la Nación.

Porcentaje del presupuesto de inversión de la Nación evaluado



Fuente: DNP Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – Sinergia

A este resultado han contribuido, la realización de las evaluaciones de impacto de los programas Familias, Empleo y Jóvenes en Acción, Adulto Mayor, corporaciones mixtas de investigación agropecuaria y la evaluación del Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP –, que busca evaluar las ganancias en la productividad de las entidades intervenidas, y el logro de las reformas orientadas a modernizar las prácticas de la gerencia pública (transversales).

Con el fin de dar a conocer los resultados de las evaluaciones y el seguimiento, y activar el control ciudadano, el Departamento puso en marcha una estrategia de transparencia y rendición de cuentas. A través de esta estrategia, se han institucionalizado canales de difusión de información, lo cual ha permitido la distribución de 25 reportes virtuales de evaluación y de 21 publicaciones a funcionarios públicos, Congreso, organizaciones internacionales, sector privado, la academia y las ONG's. Así mismo, se diseñó e implementó un piloto de difusión sobre los resultados del Plan de Reactivación Social a través de 82 emisoras comunitarias y de interés público en diferentes zonas del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República. Ley 790 de 2002.  
<http://www.presidencia.gov.co/leyes/index.htm> (12/07/2005)  
 Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. “Documento CONPES 3248”.  
[http://www.dnp.gov.co\\_prod/conpes/Conpes.htm](http://www.dnp.gov.co_prod/conpes/Conpes.htm) (14/07/2005)  
 Uribe, Vélez Alvaro. (2002) “Manifiesto Democrático” Presidencia de la República.  
<http://www.presidencia.gov.co/documentos/ManifiestoDemocrático.word.pdf> (11/07/2005)  
 Uribe, Vélez Alvaro. (2002) “Directiva Presidencial No. 10”. Presidencia de la República.  
<http://www.presidencia.gov.co/direc/index.htm> (12/07/2005)  
[http://www.dnp.gov.co-01\\_CONT/POLITICA/RENOVACION.HTM](http://www.dnp.gov.co-01_CONT/POLITICA/RENOVACION.HTM)  
<http://www.dnp.gov.co>

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

Mauricio Castro Forero, soy Abogado de la Universidad del Rosario, Especialista en Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de París, obtuve el título de Maestría en Regulación Económica y Teoría Política en el London School of Economics.

Me he desempeñado como asesor de la Unidad de Desarrollo Territorial (UDT) en materia de descentralización; Jefe de la Oficina Jurídica en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y he sido consultor de entidades públicas y privadas en materia de Derecho Económico.

Actualmente me desempeño como asesor del Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) a cargo de la Dirección del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Datos: Calle 26 No. 13 – 19 Piso 14. Teléfono 5 96 03 47, Fax.5999545. Dirección electrónica: mcastrof@dnpp.gov.co, sitio web: <http://www.dnp.gov.co>