

Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010

Bogotá, D.C., agosto de 2010



Libertad y Orden



Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010

Bogotá, D.C., agosto de 2010

Dirección General

Esteban Piedrahita Uribe

Subdirección General

Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General

Elizabeth Gómez Sánchez

Programa de Renovación de la Administración Pública

Paola Gómez Campos

Asesores PRAP

Ana Milena Cáceres Castro

Benjamín Galán Otálora

Juan Pablo Giraldo Ospino

Claudia Beatriz Ramírez Arenas

Asistentes PRAP

María Paula Álvarez Botiva

Andrés Felipe Ferreira Benavides

Felipe Jaramillo Gómez

Laura Marcela Lozano Ruiz

Adriana Paola Luengas Sáenz

Agradecimientos

Álvaro Édgar Balcázar Acero

Alejandro Castañeda Cuervo

Diana Margarita Quintero Cuello

Guillermo Salah Zuleta

Impresión

Strategy Ltda.

Calle 25B No. 40-73

© Departamento Nacional de Planeación, 2010

Calle 26 No. 13-19

PBX: 381 5000

Bogotá D.C., Colombia

PRÓLOGO

Álvaro Uribe Vélez

ESCRITORES

Liliana Caballero Durán

Mauricio Castro Forero

Juan Manuel Charry Urueña

Mauricio Díaz Pineda

Andrés Fernández Acosta

Andrés Flórez Villegas

Amparo García Montaña

Juan Pablo Giraldo Ospino

Paola Gómez Campos

Fernando Grillo Rubiano

María del Rosario Guerra de la Espriella

Antonio Hernández Llamas

Claudia Jiménez Jaramillo

Manuel Fernando Maiguashca Olano

Hernán Martínez Torres

Santiago Montenegro Trujillo

Esteban Piedrahíta Uribe

Gilberto Quinche Toro

Iván Darío Quintero Martínez

Martha Pinto de Hart

Diana Alexandra Remolina Botía

Carolina Rentería Rodríguez

Elizabeth Rodríguez Taylor

Francisco Santos Calderón

Gonzalo Suárez Beltrán

Cecilia María Vélez White

Diana Margarita Vivas Munar

Isaac Yanovich Farbaiarz

COMENTARISTAS

Héctor José Cadena Clavijo

Edmundo del Castillo Restrepo

José Andrés Duarte García

Miguel Gandour Pordominsky

Eduardo González Montoya

Eduardo Hernández Morales

Diego Eduardo López Medina

Luis Ernesto Mejía Castro

Jaime Millán Uribe

Luis Manuel Neira Núñez

Camilo Ospina Calderón

Jorge Enrique Vargas González

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

Diana Alexandra Remolina Botía

CONTENIDO


Prólogo Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la República de Colombia	9
Presentación Esteban Piedrahita Uribe, Director General Departamento Nacional de Planeación	11
Sobre la Visión Colombia para el Segundo Centenario, 2019 Santiago Montenegro Trujillo, Presidente de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, Asofondos; Exdirector del Departamento Nacional de Planeación	13
El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP): Un gran legado para nuestra nación Claudia Jiménez Jaramillo, Ministra Consejera Presidencial; exdirectora del PRAP	27
¿Hacia un Ministerio de la Modernización del Estado? Mauricio Castro Forero, Vicepresidente Jurídico Banco Agrario; exdirector del PRAP Juan Pablo Giraldo Ospino, Asesor del PRAP	33
Cómo se enfrentó la segunda fase del PRAP Diana Margarita Vivas Munar, Consultora; Exdirectora del PRAP	37
Estado del Programa de Renovación del Estado a agosto de 2010 Paola Gómez Campos, Directora del Programa de Renovación del Estado	47
ACCIONES DE MODERNIZACIÓN	
La Reforma del Sector Eléctrico Manuel Maiguashca Olano, Exviceministro de Minas y Energía ▪ <u>Comentado por Jaime Millán, Consultor experto en temas de energía</u>	61
La Reforma del Sector de Hidrocarburos - Resultados de la Transformación de la Reforma al Sector de Hidrocarburos Isaac Yanovich Farbaiarz, Expresidente de Ecopetrol	79

<ul style="list-style-type: none"> - Principales logros de la reforma de minas 2006-2010 103 <p>Hernán Martínez Torres, Ministro de Minas y Energía</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentados por Luis Ernesto Mejía Castro, Exministro de Minas y Energía</u> 	103
<p>La transformación de las telecomunicaciones 2002-2006 125</p> <p>Martha Elena Pinto de Hart, Exministra de Comunicaciones</p>	125
<p>La Consolidación de la estructura institucional para las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 141</p> <p>María del Rosario Guerra de la Espriella, Exministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</p>	141
<p>Sector Financiero y Banca Oportunidades 179</p> <p>Andrés Florez Villegas, Exdirector de Fogafin</p>	179
<p>Reforma del Sector de Protección Social 195</p> <p>Gilberto Quinche Toro, Presidente de Positiva S.A</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentado por Héctor José Cadena Clavijo, Presidente de la Nueva EPS</u> 	195
<p>Reforma del Sector de Educación 211</p> <p>Cecilia María Vélez White</p>	211
<p>Memorias del Sector Agrícola en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública en Colombia 2002-2010 229</p> <p>Andrés Fernández Acosta, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural</p>	229
<p>Memorias de la Reforma a la Contratación Pública 241</p> <p>Gonzalo Suárez Beltrán, Consultor Gerente Proyecto de Contratación Pública DNP</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentado por Luis Manuel Neira, Secretario General del Ministerio de Defensa y Seguridad Nacional, y Edmundo del Castillo, Secretario Jurídico de la Presidencia de la República</u> 	241
<p>Gestión de activos en Colombia 267</p> <p>Paola Gómez Campos, Directora del PRAP</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentado por Eduardo Hernández, Excoordinador del PROGA</u> 	267
<p>Memorias del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano 277</p> <p>Antonio Hernández Llamas, Ex coordinador del PNSC</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentado por José Andrés Duarte García, Oficial de Programas del Instituto Republicano Internacional, IRI.</u> 	277
<p>Memorias de la Reforma a los Sistemas de información del Estado 299</p> <p>Francisco Santos Calderón, Vicepresidente de la República</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentado por Jorge Enrique Vargas, consultor en reforma del Estado y gobierno electrónico</u> 	299
<p>De la preocupación por los costos de los pleitos contra el Estado a una eficiente gestión jurídica pública 309</p> <p>Liliana Caballero Durán, Consultora de modernización del Estado, y Mauricio Díaz, Asesor del PRAP.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentado por Diego Eduardo López Medina, Experto en modernización del Estado</u> 	309
<p>Reforma del empleo público en Colombia 335</p> <p>Fernando Grillo, Exdirector del DARFP, y Elizabeth Rodríguez, actual Directora del DAFP</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Comentado por Eduardo González Montoya, Excomisionado CNSC</u> 	335

Ideas puras y realidad compleja: la Reforma de Regulación y Control en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública	359
Juan Pablo Giraldo Ospino, Asesor PRAP	
▪ <i>Comentado por Miguel Gandour Pordominsky, Consultor en economía pública, institucionalidad, diseño organizacional y gestión pública</i>	
La reforma a las Regalías	373
Amparo García Montañó, Directora de Regalías DNP	
Reforma al Presupuesto	393
Carolina Rentería, Exdirectora del DNP	
Balance Jurídico del Programa de Renovación de la Administración Pública	421
Juan Manuel Charry Urueña, asesor constitucionalista, e Iván Quiintero, asesor laboralista.	
▪ <i>Comentado por Camilo Ospina Calderón, Exsecretario Jurídico de la Presidencia de la República</i>	
Conclusiones	439
Diana Alexandra Remolina Botía, Coordinadora y Editora de las Memorias de Renovación del Estado 2002-2010	

PRÓLOGO

ÁLVARO URIBE VÉLEZ



Presidente de la República de Colombia 2002-2010. Doctor en Derecho de la Universidad de Antioquia con sendos certificados en Administración y Gerencia y Negociación de Conflictos de la Escuela de Extensión de la Universidad de Harvard. Ha recibido títulos de Doctor Honoris Causa de diferentes instituciones colombianas y de otros países, como la Universidad San Ignacio de Loyola (Lima, Perú), la Universidad de Beijing (China) y la Escuela de Ingenieros de Metz (Francia). Fue alcalde de Medellín (1982) y gobernador de Antioquia (1995-1997). Fue senador de la República (1986-1990 y 1990-1994) y obtuvo las distinciones de Senador Estrella, Senador de Mejores Iniciativas y Mejor Senador.

Hace casi ocho años emprendimos desde el Gobierno una serie de acciones basadas en unos principios de largo plazo, simples pero profundos, en los que persistimos para grabarlos en el corazón de las mayorías populares, con el fin de jalonar la marcha del país.

Nuestro objetivo era lograr confianza en Colombia, basada en tres pilares: la seguridad desde la democracia, la confianza en el emprendimiento con responsabilidad social y la cohesión social con libertades.

Estos objetivos los enmarcamos en lo que denominamos Estado Comunitario, es decir, un Estado al servicio de los ciudadanos; contrario al Estado burocrático y al Estado neoliberal. Un Estado gerencial, participativo y descentralizado, que fomentara la credibilidad del pueblo en sus instituciones y recuperara la fe popular en la democracia; que promoviera el carácter colegislador del pueblo, como garantía para que los recursos lleguen directamente a la gente, se construya equidad, se logre transparencia y se pueda asignar responsabilidad política a quienes fallen en la conducción de lo público. Uno de los pilares de esta difícil tarea, fue el Programa Presidencial de Renovación de la Administración Pública (PRAP), creado en agosto de 2002.

Nos comprometimos con un Estado gerencial que promoviera una nueva cultura de administración de lo público, con eficacia, transparencia, productividad y austeridad; porque encontramos una administración deficiente en sus procesos estructurales, prolifera en instituciones, con un alto gasto en funcionamiento y compleja administrativamente.

Planteamos una doble estrategia: la reforma vertical, que consistía en el rediseño institucional de las entidades de la rama Ejecutiva del orden nacional, con el objetivo de aumentar eficiencia y disminuir presión fiscal; y una reforma transversal, con el fin de modernizar los procesos estructurales comunes a la administración pública. Logramos pasar así de la politiquería, de los excesos sindicales y el desgreño del Estado, a la eficiencia social.

En desarrollo de la reforma vertical, transformamos o reestructuramos 465 entidades estatales (182 del gobierno nacional central, 244 hospitales y 39 empresas de servicios públicos), que representaron entre 2002 y 2010 un ahorro del 5,36% del PIB.

Para citar algunos ejemplos, la sola reestructuración de los 244 hospitales públicos representó un ahorro de \$785,8 MM; se aseguró la sostenibilidad y permanencia de las redes departamentales de prestación de servicios de salud y se liquidó Cajanal. Se salvaron empresas de servicios públicos domiciliarios como EMCALI y la Distribuidora de Energía del Pacífico. En ECOPETROL se adelantaron las reformas, laboral, pensional y accionaria, lo que le permitió trasladar entre 2008 y 2009 \$11,3 billones a la Nación. Telecom pasó, en 2002, de ser inviable en el corto plazo, con pérdidas anuales de \$471.000 millones a inversiones entre 2004 y 2009 por \$2,2 billones, y de una pérdida acumulada de \$1.843 millones saltó a una utilidad acumulada de 2003 a 2009 de \$493.000 millones.

Como parte de la reforma transversal, adelantamos una serie de iniciativas, como: modernización del empleo público, reforma a la contratación administrativa; estrategia de defensa jurídica de la Nación; gestión productiva de los activos del Estado; gestión por resultados; reforma a los organismos de regulación y control; reforma al sistema presupuestal; unificación de los sistemas de información; fortalecimiento del gobierno electrónico; estrategia antitrámites y política de racionalización y calidad normativa.

En esta línea, hay logros tan importantes, como que el fenecimiento de cuentas pasara de las entidades nacionales de 49% en 2003 a 87% en 2009. Se han racionalizado 612 trámites de entidades nacionales (certificado judicial en línea, Planilla Integrada de Autoliquidación de Aportes- PILA, Formulario Único Territorial, etc). Con la Ley 909 de 2004, aproximadamente 120 mil cargos se ofertan a través de concursos públicos y abiertos. 871 notarios nombrados por méritos. La Ley de Contratación introduce la publicación de prepliegos, las audiencias públicas y las subastas.

Buscamos un Estado participativo, es decir, que tuviera en cuenta las demandas de los ciudadanos y les permitiera participar en la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a través de escenarios como: el Consejo Nacional de Planeación, las audiencias públicas regionales para priorizar los proyectos de inversión, el Consejo Nacional de Competitividad, el Plan Decenal de Educación, entre otros.

Entendimos al ciudadano, no sólo como receptor de los productos y usuario de los servicios del Estado, sino como parte activa en la construcción social, como quien tiene la responsabilidad política de la participación, y para garantizarla, además de las herramientas ya enunciadas, creamos las audiencias públicas, las auditorías visibles que han blindado \$1,8 billones de 2008 a mayo de 2009, las veedurías comunitarias y los Consejos Comunales de Gobierno.

Trabajamos por un Estado descentralizado, administrativamente más cercano al ciudadano, lo que implica, desde el punto de vista de su organización, un compromiso decidido con el fortalecimiento y profundización, del traslado de competencias nacionales a los entes territoriales. Por eso, el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) buscó una mayor delegación de funciones y competencias en el orden territorial, la eliminación de las duplicidades entre el gobierno central y los entes locales, la recuperación de la fortaleza del nivel intermedio de gobierno, la promoción de la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de la administración pública, a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, y el incentivo de la integración de regiones, con un fin último: la liberación de recursos con destino a programas sociales al servicio de los ciudadanos.

Dos muestras claras de descentralización son la elección popular de alcaldes y gobernadores y la circunstancia de que el 52 por ciento de todo el gasto del Estado lo realizan las regiones.

Hoy se hacen, además, enormes esfuerzos por los recursos, por ejemplo, el Gobierno Nacional a través del Agustín Codazzi tiene el liderazgo para todo el catastro nacional, con excepción de Medellín, Antioquia, Bogotá y Cali. Entre 2000 y 2009, los avalúos catastrales a nivel nacional crecieron en promedio a una tasa de 10.6% anual, alcanzando para la vigencia 2009 \$452 billones (\$380 billones de predios urbanos y \$72 billones a predios rurales). El incremento en la década fue de 147.1%, un aumento de más del doble del avalúo total nacional registrado para la vigencia 2000, que ascendía a \$182,98 billones de pesos corrientes.

Esto da respuesta a un viejo anhelo del país, no solamente más ingresos municipales, sino también más equidad en el gravamen de la tierra, en el gravamen de la propiedad inmobiliaria, en el gravamen de esa base de riquezas.

Como podrá descubrir el lector en cada una de las páginas de estas *Memorias del Programa de Renovación de la Administración Pública 2002- 2010*, hemos logrado grandes avances, pero aún queda un largo camino por recorrer.

La ingente labor del Departamento de Planeación Nacional, liderado por el doctor Esteban Piedrahita Uribe y del equipo del Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP, en cabeza de la doctora Paola Gómez Campos, nos deja muchas lecciones aprendidas y buenas prácticas que deben ser estudiadas por los colombianos y por ciudadanos de otras naciones, y nos plantea interrogantes sobre la sostenibilidad, la necesidad de extensión a los entes territoriales, a los organismos autónomos e independientes, y a la rama judicial. Los retos actuales son: dinamismo y focalización.

Gracias a todos los que participaron para documentar esta experiencia del Programa de Renovación de la Administración Pública, que se adelantó en Colombia. Confiamos en que las reflexiones aquí planteadas, serán derrotero para avanzar en la consolidación de una Colombia más próspera, justa y en paz.

PRESENTACIÓN

ESTEBAN PIEDRAHITA URIBE

Director General del Departamento Nacional de Planeación. Economista de la Universidad de Harvard, donde se graduó con altos honores (magna cum laude) en 1994. Obtuvo una maestría en Filosofía e Historia de la Ciencia con Mérito del London School of Economics en 2003. Estuvo vinculado con el Banco Interamericano de Desarrollo como Asesor del Presidente, la Embajada de Colombia en Washington y con revista Semana donde fue editor económico, fue cofundador y presidente de Laciudad.com y de la Revista Poder. También se desempeñó analista financiero en banca de inversión en Salomon Brothers, en Nueva York y asociado de Estrategías Corporativas S.A., en Bogotá. Cofundador y miembro del Consejo Directivo de la Fundación Gabriel Piedrahita Uribe en Cali, dedicada a mejorar la educación básica y media a través de la aplicación eficaz de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el aula.

En el año 2002, el Gobierno Nacional creó el Programa de Renovación de la Administración Pública con el fin de que el concepto de Estado gerencial llegara a todo el funcionamiento de la administración pública. Sobre las nociones de austeridad, eficacia y eficiencia, gestión por resultados y flexibilidad administrativa¹, se ha venido desarrollando desde entonces una estrategia para el fortalecimiento de las instituciones, el mejoramiento de la capacidad estatal para proveer bienes y servicios y, por supuesto, la optimización de los recursos de funcionamiento para así aumentar los destinados a proyectos de inversión.

Después de ocho años de funcionamiento, en los que interactuó con más de 464 entidades del Estado, el PRAP ha recorrido suficiente terreno para dejar un legado sobre la modernización estatal. Las lecciones aprendidas permitirán que el país siga avanzando en este frente y constituyen un insumo clave para que futuros gobiernos puedan tomar decisiones y construir una agenda de reforma sostenible. Adicionalmente, se espera que este esfuerzo pueda llegar a los departamentos y municipios colombianos, al igual que a otros países y contribuir así a la construcción de conocimiento en todo el país y en nuestra región.

Este libro recoge el sustento teórico de la reforma, basada en el concepto de Estado Comunitario: un Estado gerencial, participativo y descentralizado, al servicio de los ciudadanos. También, reseña la innovadora estructura institucional que se diseñó para este proceso de modernización, las áreas en las que se hicieron intervenciones, la inversión en la reforma y el balance de la actividad jurídica que lo rodeó.

Pero principalmente, el libro es una constancia de los resultados de la primera reforma del Estado que tuvo continuidad durante 8 años y cuya perspectiva funcional fue más allá de la puramente organizacional. Esta historia queda plasmada por los protagonistas de los procesos y por expertos en cada uno de los temas abordados, que relatan los principales hechos, aspectos y circunstancias que marcaron el curso de la implementación de estas estrategias.

Confiamos en que estas memorias se conviertan en un documento que oriente las acciones que tendrán que seguir adelantándose en el frente de la modernización de la administración pública en Colombia.

¹ Conpes 3248 de 2003

SOBRE LA VISIÓN COLOMBIA PARA EL SEGUNDO CENTENARIO, 2019

SANTIAGO MONTENEGRO

Presidente de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, Asofondos. Economista de la Universidad de los Andes con magíster en economía de la misma universidad; MSc en Economía del London School of Economics y Ph. D de la Universidad de Oxford. Fue economista del Banco Mundial, Asesor del Gobierno para Asuntos Cafeteros, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Anif; Director del Departamento Nacional de Planeación. Autor de los libros *El arduo tránsito hacia la modernidad: historia de la industria textil colombiana durante la primera mitad del siglo XX* (2002); *Sociedad abierta, geografía y desarrollo* (2006); director y editor de la *Visión Colombia Segundo Centenario, 2019* (2005); coautor con José Antonio Ocampo de *Crisis Mundial, Protección e Industrialización*, Fondo Editorial CEREC (1984) Asimismo, ha sido editor de varios libros y artículos sobre tasa de cambio, finanzas públicas, choques externos, economía cafetera y economía política. En 1997, fundó la Escuela Internacional de Verano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Es investigador visitante del “Center for Hemispheric Policy”, de la Universidad de Miami, miembro del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia; y miembro del Consejo Superior de la Universidad de los Andes.

1. Introducción

En este capítulo, explico la Visión Colombia Segundo Centenario, 2019, realizada por el Departamento Nacional de Planeación durante 2004 y 2005 y oficialmente presentada el 7 de agosto de este último año en la Quinta de Bolívar. He aceptado la amable invitación del DNP para escribir este ensayo porque considero que puede ser de interés para los lectores conocer los motivos, la metodología, los obstáculos que se encontraron y enfrentaron en la realización de un ejercicio que, según muchos, es considerado como el único en su naturaleza que se ha realizado hasta ahora en Colombia.

El lanzamiento de esta propuesta generó un entusiasmo inmenso, dentro y fuera del gobierno. Una vez lanzado oficialmente el 7 de agosto de 2005, en la Quinta de Bolívar, con la presencia del presidente Uribe, se realizaron más de ciento cincuenta presentaciones y foros por todo el país. Al tiempo que Colombia estaba negociando un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, del ejercicio de la Visión del Segundo Centenario nació también lo que se llamó la Agenda Interna para preparar al país para ese y otros tratados comerciales. Un gran número de gobernadores, alcaldes, jefes gremiales, ONGs, y dirigentes sociales querían discutir y opinar los contenidos de la propuesta. Muchas de sus visiones y propuestas específicas se incluyeron en la Agenda Interna, la cual también fue coordinada por el DNP. La Visión del Segundo Centenario generó también inquietud y críticas de los sectores menos esperados, como fueron muchos historiadores, quienes argumentaron que la conmemoración del segundo centenario no debería ser en el año 2019, sino el 7 de agosto de 2010. Hubo otras reacciones regionales muy acentuadas, como la del economista Adolfo Meisel, quien escribió un artículo muy crítico en *El Colombiano*, luego reproducido en *El Tiempo*, argumentando que el documento carecía de un enfoque regional.

La idea original era que el ejercicio de la Visión del Segundo Centenario fuese vivo y permanente, en el sentido de que, una vez, formulado el planteamiento inicial, se convirtiese en un punto de partida para discutirlo a lo largo y ancho del país. Además, consideramos que se debería realizar una revisión permanente de las metas y objetivos para estudiar si se estaban cumpliendo y, si no, indagar las causas de su incumplimiento. En realidad, el impulso inicial fue perdiendo fuerza, especialmente en la segunda administración del presidente

Uribe, cuando se priorizaron otros objetivos. Varias de las metas intermedias para el 2010 se han cumplido y otras no se han cumplido. Esto último no es grave, porque la idea no era predecir el futuro sino plantear unos objetivos y hacer todo el esfuerzo posible por alcanzarlos. Y, si no se alcanzaban dichas metas, la idea era estudiar y analizar las razones de su incumplimiento para, de ser del caso, plantear otras metas más realistas. En este sentido, lamento que el impulso y entusiasmo inicial se haya perdido. Pero entiendo también que para ese ejercicio vivo de la Visión del Segundo Centenario se requerían —y requieren— recursos humanos y presupuestales que, quizá, no son realistas cuando hay que satisfacer tantas otras prioridades que debe atender el DNP.

En la segunda parte de este ensayo, resumo el enfoque conceptual utilizado. En la tercera, describo brevemente cómo lo hicimos, en tanto que en la cuarta, presente una versión muy comprimida de su contenido.

2. El enfoque conceptual

El ejercicio de la Visión del Segundo Centenario partió del hecho de que el 7 de agosto de 2019, Colombia estará celebrando dos siglos de vida política independiente, una fecha histórica y simbólicamente muy importante que invitaba e invita a una reflexión profunda sobre nuestro pasado y nuestro presente; sobre nuestros logros y debilidades; sobre nuestros aciertos y nuestros errores; pero, ante todo, sobre nuestras potencialidades y nuestro futuro.

Así, con la Visión Colombia II Centenario: 2019, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez quiso proponer una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo debería ser Colombia cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. Por eso, aunque era una propuesta que se originaba en el gobierno, el objetivo era que, después de una amplia discusión, sería posible construir una propuesta, no de gobierno, sino de Estado. Más allá de las diferencias políticas e ideológicas consustanciales a una sociedad abierta y democrática, como la nuestra planteamos que los colombianos debíamos y podíamos ponernos de acuerdo en unas metas fundamentales y en unas políticas para lograrlas. Este documento propuso, entonces, una visión de mediano y largo plazo, por lo que explícitamente evitaba entrar en el análisis de la coyuntura y en la discusión sobre los resultados de las políticas del gobierno de Alvaro Uribe o de los anteriores gobiernos. Así, consideramos que ese ejercicio debía ser un punto de partida y no de llegada, un punto de referencia y un instrumento útil para ordenar una discusión que llevaría a construir propuestas y plantear soluciones para el país que deseábamos para el segundo centenario.

Para el planteamiento de las metas, las estrategias y las políticas para lograrlas, este ejercicio tuvo en cuenta una serie de consideraciones metodológicas y unos criterios de política gubernamental, particularmente en los sectores sociales. En cuanto a las consideraciones metodológicas, en primer lugar, el documento se elaboró teniendo en cuenta tanto marcos teóricos sobre la economía, la política, los sectores sociales, como la historia de Colombia. En este sentido, las afirmaciones que se realizaron y las conclusiones a las que se llegó y propuso se alimentaron tanto de muchos estudios académicos como de la experiencia concreta de muchas personas en el ejercicio de gobierno. Así, las conclusiones estuvieron, en la medida de lo posible, sustentadas con cifras que compararon el presente de entonces (los años 2004 o 2005) con el pasado y la situación que entonces tenía Colombia con la de otros países.

En segundo lugar, el análisis y las conclusiones del documento se plantearon como neutrales. No es un documento que llega a unas metas teniendo en cuenta unas supuestas condiciones “objetivas” de comportamiento de las personas, las empresas o el gobierno. Así, el ejercicio no hace parte de la llamada “prospectiva,” porque sus autores no creían que el futuro se podía predecir, o que existan leyes que determinan el curso de la historia de Colombia o de cualquier otra sociedad, e incluso de algún aspecto de la realidad. Por el contrario, se propusieron unas metas por convicción política, como una drástica reducción de la pobreza, y se analizaron las estrategias y acciones necesarias para obtenerlas y se hizo una invitación a los colombianos a ponernos de acuerdo para lograrlas. Y, por supuesto, se planteó la convicción de que era posible alcanzarlas.

La Visión del Segundo Centenario también se construyó teniendo en cuenta unos criterios de política que deberán guiar las acciones para el logro de las metas planteadas, particularmente en los sectores sociales. En primer lugar, aprendiendo de la experiencia de varios países y tras años de implementación de las políticas del llamado Consenso de Washington con diferente grado de intensidad, en cada país, era claro que la economía de mercado y la democracia eran —y son— condiciones necesarias más no suficientes para lograr

resultados sociales. La política gubernamental debía entonces considerar no sólo la parte cuantitativa del crecimiento, sino también su componente cualitativo y plantear estrategias explícitas para alcanzar las metas sociales. En segundo lugar, y relacionado con el anterior, el crecimiento no debía considerarse como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para alcanzar las metas de calidad de vida y bienestar de la población.

En tercer lugar, la solución a los problemas sociales no se planteó exclusivamente como algo técnico o de recursos; sino, sobre todo como político e institucional. Tanto o más importante que el monto de los recursos destinados a lograr las metas se pensó en adecuar la normatividad, los marcos regulatorios, los arreglos institucionales y obtener los consensos necesarios para implementar las políticas con efectividad. En cuarto lugar, se argumentó que el éxito de las políticas públicas depende de la existencia permanente de programas de evaluación del gasto que aseguren la eficiencia, eficacia y mayor impacto de las inversiones públicas. Así, se planteó que las decisiones para crear, ampliar, suspender o modificar programas y asignaciones presupuestales se debían tomar con suficiente información. Ésta debe ser de calidad, no sólo para poder evaluar la efectividad del gasto, sino sobre todo para eliminar las grandes brechas y asimetrías de información que existen entre la opinión pública, el gobierno y los grupos de interés organizados.

Para plantear la visión del segundo centenario este documento analizó el punto de partida: definió unas líneas de base a partir de las cuales propuso metas, estrategias, programas y políticas para 2010 y para 2019. Pero el documento hizo algo más, pues comenzó por resaltar los logros históricos del país en términos institucionales, económicos y sociales. El documento asumió, como punto de partida, que, pese a todas las dificultades que hemos enfrentado, el pasado de Colombia no es una historia de fracasos y desastres.

Consideramos que las instituciones republicanas y la democracia, destacables a nivel internacional, deben ser un motivo de orgullo para los colombianos. Argumentamos que, aunque el país carece de una buena tradición de estudios de historia política –por razones que es difícil precisar, los departamentos de ciencia política y de historia de las universidades colombianas han reemplazado, erróneamente, la historia política por la historia de la violencia –es posible resaltar que Colombia tiene una de las tradiciones electorales más largas del continente y del mundo; que el país ha sido gobernado por civiles y que esos civiles han hecho un uso limitado del poder. Mientras en muchos países del continente predominaron durante largos períodos los dictadores, los regímenes militares y, en general, los gobiernos por la fuerza, en Colombia ha sido tan fuerte la tradición civilista de nuestras instituciones que el poder ha llegado incluso a caracterizarse, para algunos períodos, como “el poder de la gramática”.

En este ejercicio enfatizamos que, a estas características tan positivas de Colombia, se debe agregar otra que sorprende aún más en tiempos tan políticamente volátiles en la región, y que constituye la prueba ácida de la democracia: en Colombia las fechas electorales son predecibles pero los resultados no lo son. Estas características de las instituciones republicanas, presentes desde los inicios de nuestra historia independiente, se ampliaron de manera considerable en las últimas décadas del siglo XX, a través del establecimiento de la elección popular de alcaldes en 1986 y de gobernadores en 1991. A esto se sumó la reforma constitucional que, en ese mismo año, incorporó otros mecanismos de participación popular como el referendo, el cabildo abierto y la tutela, amén de otras instituciones que profundizaron la descentralización y la autonomía.

En el campo social, la Visión del Segundo Centenario argumentó que, cuando el análisis se amplía más allá de unos pocos años o acaso una década, y se miran las tendencias del largo plazo, se pueden constatar los enormes avances respecto al país que vivieron nuestros abuelos y bisabuelos. Aunque no contamos con información confiable para la época de la Independencia, sabemos que al despuntar el siglo XX la esperanza de vida al nacer de los colombianos era tan sólo 37 años; hoy es 72. Hace 50 años, los colombianos mayores de 15 años apenas habían cursado en promedio 2,2 años de estudios; hoy estudian 7,6 años. A comienzos del siglo pasado, la mortalidad infantil alcanzaba 204 por mil niños nacidos vivos; hacia 2005 era de 24,4. Reflejando el progreso material del país, el documento argumentó lo sorprendente que es constatar, por ejemplo, que la estatura de los colombianos aumentó, entre 1910 y 2000, más que la de los japoneses, pasando de 1,63 m a 1,71 m para el caso de los hombres y de 1,50 a 1,58 m para el de las mujeres. Para dar otros datos, la pobreza medida a través de índices como el de calidad de vida o el de necesidades básicas insatisfechas ha mejorado continuamente. Incluso la pobreza calculada a través de los ingresos ha disminuido, pese al elevado deterioro que experimentó a finales de los años noventa. Hacia 1900 la pobreza se estima en 92%, en 1950 había bajado a 85% y para 2004 el nivel de pobreza en el país era de 52,6%, pero aún con amplias diferencias regionales.

El significativo mejoramiento en los niveles de vida de los colombianos fue en parte posible gracias al avance en las condiciones materiales que propició la economía nacional. El desarrollo económico mejoró la situación en la que vivía una importante proporción de la población colombiana, que pasó de 4,7 millones al comenzar el siglo XX a unos 45,3 millones en 2004. Desde comienzos de siglo, el producto interno bruto se multiplicó por cien y el ingreso per cápita por nueve. Desde mediados de la década de 1930, la economía sólo se contrajo en un año, 1999. Además, el país se ha caracterizado por tener un crecimiento que, sin ser excepcionalmente alto a nivel internacional, ha sido muy estable. Como otros países que dependen de la exportación de bienes primarios, Colombia recibió considerables choques externos y, aun así, mantuvo su estabilidad. El país evitó contracciones económicas súbitas, hiperinflaciones y crisis de la deuda externa que, en general, golpearon duramente muchas economías en desarrollo a lo largo del siglo XX.

Así, este ejercicio enfatizó que Colombia no perdió, por el contrario ganó la década de los ochenta: junto con Kenia fue el único entre todos los países del mundo en desarrollo que en los ochenta continuó honrando sus obligaciones externas, sin siquiera reestructurar su servicio de la deuda.

El documento, entonces, argumentó que, en una visión de largo plazo, los avances de Colombia han sido importantes, especialmente si se tiene en cuenta que en las últimas décadas éstos se obtuvieron en un contexto de inseguridad y violencia, propiciado por la expansión de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. El que las instituciones republicanas y la democracia hayan sobrevivido a los carteles de la droga y al crecimiento de los grupos alzados en armas, financiados por actividades ilícitas; que los indicadores sociales hayan experimentado una continua mejoría; y que la economía haya podido expandirse en condiciones tan difíciles, son una muestra de las fortalezas y el potencial del país y sus instituciones.

Sin embargo, el documento también reconoció que, pese a todos los avances, existen aún grandes brechas dentro del país. Son preocupantes las enormes desigualdades en los servicios sociales, en el acceso a servicios públicos y en el desarrollo de la infraestructura de las zonas urbanas y rurales. Para dar algunos ejemplos, en el documento se mencionaron las diferencias educativas existentes entre el campo y la ciudad. En 2003 los colombianos de 15 años y más estudiaron en promedio 7,6 años; sin embargo, los habitantes de las zonas rurales sólo alcanzaron niveles de 4,9 años, frente a 8,5 años promedio en las zonas urbanas. Así mismo, mientras la cobertura de agua potable alcanzó 99% en Bogotá, en los municipios del Pacífico sólo fue de 45%. Las brechas entre hombres y mujeres son igualmente preocupantes: mientras la tasa de desempleo de los primeros era de 10,6%, la de las segundas alcanzó 17,7%, con el agravante de que, para igual capacitación, los hombres reciben remuneraciones salariales significativamente mayores que las mujeres.

Igualmente, el documento mostró también las brechas que nos separan de otros países, incluso en el contexto latinoamericano. En niveles de ingreso per cápita, por ejemplo, Colombia estaba por debajo de los llamados países de ingresos medios. Según datos del Banco Mundial, para el período 1990-2002, el PIB per cápita del país fue, en promedio, de US\$2.288, frente a la media de US\$4.655 para dicho grupo de países. El promedio de los países de ingresos altos, por su parte, fue de US\$30.450 para el mismo período. Además de contar con menores ingresos, la distribución en el país era y es aún muy desigual. De hecho, junto con Brasil y Chile, Colombia presenta uno de los niveles más altos de desigualdad en los ingresos entre los países en desarrollo medidos a través del coeficiente de Gini.

Pero, además de hacer una reflexión histórica sobre nuestro pasado y de realizar comparaciones internacionales en las diferentes áreas, la Visión del Segundo Centenario también consideró tres condiciones determinantes del desarrollo del país, como insumo para plantear las metas sobre nuestro futuro. Esas tres condiciones que Colombia deberá asimilar y que consideramos que inexorablemente determinarán su desarrollo son:

- Un mundo en transformación.
- Un territorio privilegiado.
- Una población en transición.

Así, el documento planteó, en primer lugar, que Colombia debe entender y adaptarse a los cambios dramáticos que tienen lugar en la economía mundial. Desde finales del siglo XIX, cuando dos grandes áreas económicas nuevas –los Estados Unidos y Australia– se incorporaron a la economía mundial, el planeta no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa desde hace ya algunos años con China, India y, quizá, Rusia. China es ya la segunda economía del mundo e India la cuarta (medidas en paridad del

poder adquisitivo); dentro de 15 años China será la primera. Hoy en día, el ingreso per cápita de China es una octava parte del de los Estados Unidos y, si dentro de 50 años esa brecha se reduce a la mitad, China estará generando un ingreso anual equivalente a 40 trillones de dólares, cuatro veces el tamaño del PIB de los Estados Unidos en la actualidad.

Como consecuencia de estos procesos, los precios de los bienes básicos continuarán subiendo, al igual que los de los bienes de capital. Por su parte, los precios relativos de los bienes intensivos en mano de obra bajarán debido a su abundancia en esos países. La inversión de China, India y los otros países asiáticos aumentará, no sólo dentro de sus países, sino en el resto del mundo. Esto como respuesta a la necesidad de abastecerse de insumos y materias primas, pero también para competir en grandes mercados externos.

En este contexto, el documento planteó que las oportunidades para la economía colombiana serán enormes y no estarán restringidas a la existencia de relaciones directas con el mercado chino, indio o ruso. Por ejemplo, a causa de la bonanza en la construcción que experimenta China, el precio del cemento ha subido considerablemente y, gracias a ello, Colombia está exportando a Estados Unidos más de dos millones de toneladas, que representan 10% de las importaciones totales de cemento de ese país. Un proceso semejante sucederá con muchos otros bienes básicos, minerales y productos agrícolas, cuya demanda está creciendo y, en consecuencia, también lo están haciendo sus precios. La importancia de estos procesos de transformación no se limita a lo que sucede en los mercados de China o India; sus efectos se verán –ya se están viendo– sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es entonces apropiarse de las oportunidades que se están generando.

En segundo lugar, la Visión del Segundo Centenario argumentó que Colombia sólo se beneficiará de las oportunidades de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio, y si asimila los costos que dicho territorio le genera para proveer ciertos bienes públicos como gobernabilidad y seguridad.

Planteamos que el territorio de Colombia genera beneficios, pero también costos y que el modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia, con sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos y su diversidad climática. Argumentamos, que la economía deberá incorporar plenamente y emplear eficientemente todos los recursos con que cuenta el país; además de capital físico y trabajo, Colombia dispone de recursos naturales como la tierra, los minerales, la localización, el paisaje y el talento humano. La integración a una economía mundial en expansión requiere utilizar recursos que históricamente jamás se aprovecharon y emplear de forma eficiente otros, inadecuadamente utilizados hasta ahora, a causa de la tendencia de la economía nacional a volcarse sobre el pequeñísimo mercado interno.

Enfatizamos que el incremento en la productividad es una de las consecuencias más benéficas del comercio internacional para países que, como Colombia, han estado históricamente aislados de la economía mundial. Por esa razón, este documento le prestó una atención especial a la importancia de consolidar el mercado externo colombiano con base en el desarrollo de sectores con gran potencial, como el sector agropecuario. Su desarrollo se deberá basar en el aumento del área sembrada, la recomposición del uso de la tierra de acuerdo con su verdadera vocación, el aumento de la productividad y en la agregación de valor. Por razones económicas, de progreso social y de seguridad, el desarrollo de Colombia pasa necesariamente por el campo.

Aprovechadas adecuadamente, las características del territorio son un gran activo que Colombia debe aprovechar a plenitud. Pero, esta Visión también planteó que el territorio que tenemos, con una de las geografías más abruptas del planeta y con unas fronteras interiores, en gran medida determinadas por el hecho de que casi 50% del territorio está aún cubierto de bosques, genera dificultades enormes para la provisión de bienes y servicios públicos como seguridad y justicia. Este documento, entonces, le prestó una particular atención a las implicaciones de las características del territorio en la gobernabilidad, en el medio ambiente y, por supuesto, en la economía y la infraestructura.

Finalmente, la Visión también argumentó que Colombia debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos. En el 2019 el país tendrá diez millones de habitantes más que los que tenía en 2005, una población que en promedio será más vieja y que vivirá, en una mayor proporción, en las áreas urbanas. Así, los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, viviendas, zonas verdes en las ciudades y pagos de pensiones, dentro

de una larga lista de servicios. Esa población adicional ejercerá también más presiones sobre los recursos públicos y, por lo tanto, la llegada de nuevos ciudadanos será un motivo más para que el sector público propenda por mejorar la calidad del gasto y por unas cuentas fiscales equilibradas y sostenibles durante los próximos años.

Teniendo en cuenta entonces este marco conceptual, con un examen de la historia de Colombia y las tres condiciones determinantes aquí expuestas, la Visión del Segundo Centenario propuso cuatro objetivos con varias estrategias y metas para el año 2019. Pero antes de resumir brevemente dichos objetivos, estrategias y metas, en la siguiente sección se describe como hicimos el documento.

3. Cómo lo hicimos

La Visión Colombia II Centenario fue concebida por el Señor Presidente de la República desde su campaña presidencial. En agosto de 2004, solicitó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) coordinar este ejercicio e, inmediatamente, el director del DNP convocó a los directores técnicos del departamento y realizó algunas reuniones preliminares con analistas externos para elaborar el marco conceptual y definir la metodología de trabajo. Así, asumió personalmente la responsabilidad como director del proyecto y como editor del documento final. Como consecuencia, los errores, las incoherencias, inconsistencias, y contradicciones que emergieron en el proceso y fueron plasmadas en el documento final fueron de su exclusiva responsabilidad. Una vez definido el marco conceptual, el director solicitó a los directores técnicos, subdirectores y técnicos del DNP elaborar borradores de los diferentes capítulos y secciones. Además, para ayudar en todo este esfuerzo, se nombró a Margarita Rivera, como coordinadora general del proyecto y a Diego Bautista, como jefe de redacción del documento. En estas circunstancias, el DNP preparó un borrador que fue presentado al Señor Presidente el 27 de diciembre de 2004, y al Consejo de Ministros el 14 de enero de 2005.

A partir de entonces, comenzó el proceso de concertación de metas y políticas al interior del gobierno, mediante la realización de reuniones y talleres que contaron con la activa participación de los técnicos del DNP y de cada uno de los ministerios. Posteriormente, el ejercicio fue enriquecido con la participación de los Ministros y Directores de las entidades de gobierno. Uno de estos talleres tuvo lugar los días 5 y 6 de mayo de 2005 en la Casa de Huéspedes de Cartagena, con la presencia del señor Presidente de la República y cuatro Ministros acompañados de sus equipos técnicos.

Desde el comienzo del ejercicio 2004, el equipo coordinador del DNP acudió también a un destacado grupo de analistas, ex-ministros, consultores internacionales, y líderes políticos, de quienes recogió opiniones y puntos de vista sobre aquellas variables y necesidades de política que consideraban críticas para la elaboración de esta propuesta. Con ellos se realizaron talleres para la discusión de diversos temas.

Este trabajo se benefició también de la literatura técnica y de política económica y social preparada por el gobierno, los centros de investigación y la academia. Un documento que fue particularmente importante y, por su rigurosidad, pionero en Colombia fue el artículo “*Colombia en los próximos veinte años. El país que queremos*”, publicado en marzo de 2005 por el Departamento Nacional de Planeación, pero escrito en el año 2004 por Rudolf Hommes en colaboración con Marcela Umaña.

El proceso de preparación también fue enriquecido por varias instituciones que invitaron al Director de Planeación Nacional a presentar conclusiones preliminares de este documento. En primer lugar ANIF y Fedesarrollo, con el Seminario de previsión macroeconómica y sectorial “*Colombia en 2005: perspectivas y proyecciones económicas*”, llevado a cabo el 10 de febrero de 2005. Luego fuimos invitados a la Asamblea General de Afiliados de la Cámara Colombiana de Infraestructura (CCI) liderada por Juan Martín Caicedo, llevada a cabo el 10 de marzo de 2005 en Medellín, donde tuvo lugar la presentación de la conferencia “*Enfoque del gobierno sobre infraestructura en el Plan Visión Colombia 2019*”. Posteriormente, Conexión Global organizó el 21 de abril de ese mismo año en Medellín, el encuentro “*Hacia dónde va Colombia. Una mirada integral del país al 2019*”.

Así mismo, es de destacar el apoyo dado por Juan Manuel Santos, quien desde la Fundación Buen Gobierno organizó el conversatorio “*Comentarios y reflexiones sobre el papel del Estado en el marco del Plan Visión Colombia 2019 y los objetivos del Milenio 2015*”, evento llevado a cabo en Bogotá el 27 de abril de 2005. En esta ocasión, las reflexiones y sugerencias de Miguel Urrutia, Daniel Castellanos, Felipe Barrera, Hugo López, Jairo Nuñez, Juan Camilo Cárdenas, Juan Carlos Echeverri, Juan Carlos Ramírez, Juan Mauricio Ramírez, Juan

Ricardo Ortega, Luis Hernando Barreto, y Camilo Fidel López, fueron muy útiles para enriquecer el contenido del ejercicio. Por su parte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, invitó al Departamento Nacional de Planeación a hacer una presentación en el “V Encuentro Emprendedores de Colombia”, llevado a cabo el 3 de mayo.

Roberto Junguito, presidente de Fasecolda, nos convocó a la “XIV Convención Internacional, Seguros 2005”; evento que se celebró en la ciudad de Cartagena el 6 de mayo, y que contó con la participación de Carlos Holguín, Mauricio Pimiento, Mauricio Cárdenas, Guillermo Perry y Roberto Junguito. Los comentarios expresados en el marco del panel “Prospectiva del país en el año 2019”, enriquecieron ampliamente esta propuesta.

Carlos Angulo, rector de la Universidad de los Andes, nos invitó a participar en la conferencia “Egresados Uniandes Europa 2005”, llevada a cabo en Londres el 21 de mayo, en la que fue presentada la ponencia “Colombia del futuro y nuestro papel en ella”. También quiero resaltar los aportes y recomendaciones presentados en los foros organizados por el DNP en mayo 26 y junio 2 de 2005, en donde se discutieron las reformas políticas requeridas al año 2019, y fue posible recopilar substanciales comentarios de Eduardo Pizarro, Fernán González, Juan Fernando Londoño, Daniel Castellanos, Diego Restrepo, Elizabeth Ungar, y Francisco Leal, entre otros. ECOPEPETROL, nos invitó a participar en la “Primera convención de clientes de ECOPEPETROL” llevada a cabo el 9 de junio de 2005 en Bogotá.

Quiero resaltar también la colaboración adicional de personas especializadas y conocedoras de Colombia, que nos acogieron en sus instituciones o asistieron a desayunos y almuerzos de trabajo en el DNP. Sus sugerencias, pensamientos y visiones fueron fundamentales para el enriquecimiento y la pluralidad del libro; Alfredo Carvajal, Antonio Celia, Fernando Cepeda, Sergio Clavijo, Humberto de la Calle, Gabriel Duque, Andrés Echavarría, María del Rosario Guerra, Carlos Mario Giraldo, Eduardo Lora, Antanas Mockus, Armando Montenegro, Enrique Peñalosa, Guillermo Perry, Eduardo Pizarro, Rudolf Hommes, Luis Guillermo Plata, Carlos Esteban Posada, Carmen Elisa Flórez, Eduardo Posada, Juan Carlos Ramírez, Juan Manuel Santos, José Rafael Toro, Antonio Urdinola, Ramiro Valencia Cossio, Nayib Neme, Luis Carlos Villegas, Margarita Zuleta, David René Moreno, Gustavo Angel Mejía, Francisco Armando Arias, José Abigail Lonzano y Mario Alberto Palacios.

La participación de consultores especializados como Eduardo Uribe, en los temas de desarrollo sostenible; Carlos Balén y Mauricio Ferro, en sociedad informada; Diego Restrepo, en modelo democrático; y Efraín Sánchez, en cultura ciudadana, fue muy valiosa para nuestros propósitos. Francisco Santos, Vicepresidente de la República, participó activamente en la definición de las metas que sobre derechos humanos, justicia, mares, y sociedad informada.

Todas estas personas leyeron, discutieron y criticaron todo o partes del borrador inicialmente preparado por el DNP. Ellas fueron cruciales para corregir errores, mejorar la información, aclarar dudas y precisar las propuestas finales del documento.

Con base en el borrador inicial, los directores técnicos del DNP realizaron las enmiendas finales y, durante más de un mes, en junio y julio de 2005, el jefe del DNP se retiró con su equipo del proyecto a un edificio situado en la carrera séptima con calle 72 para la redacción y edición final del documento.

4. Contenido

4.1. *Dos principios rectores y cuatro grandes objetivos*

La Visión del Segundo Centenario se sustentó en unos principios que deberían orientarnos dentro del marco del Estado Social de Derecho establecido en la Constitución de 1991, hacia el tipo de sociedad que planteamos para 2019. Estos grandes ideales éticos que consideramos debían guiar la propuesta de país hacia la conmemoración de los dos siglos de vida política independiente fueron dos:

- Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
- Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Planteamos que estos dos principios, que consideramos como deseables y alcanzables, se desarrollen en los siguientes cuatro grandes objetivos:

- Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
- Una sociedad más igualitaria y solidaria.
- Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
- Un Estado al servicio de los ciudadanos.

Para el logro de estos cuatro objetivos se propusieron estrategias, en las cuales se incluyeron breves diagnósticos y se plantearon metas específicas y acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base de la situación en que se encontraba cada variable hacia el año 2005, con la información disponible más reciente. Además, se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura; las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras del país. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede ser considerada ambiciosa, pero que se consideró realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debía y podía lograr.

4.2. Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar

Este objetivo tenía como propósito generar una base material que haga posible el cumplimiento de las metas propuestas, al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se tuvo presente que los recursos del sector público provienen de la economía, fundamentalmente de las empresas del sector privado, de los impuestos que gravan las utilidades que éstas generan y los salarios que pagan a sus trabajadores. Así, cuantas más empresas existan, grandes y pequeñas, y cuanto más crezcan y se desarrollen, mayores serán los recursos para la provisión de bienes públicos y para la inversión social.

Así, planteamos que, para 2019, Colombia debería contar con una estructura productiva que incorpore y aproveche plenamente, además del capital y el trabajo, recursos como la tierra, los mares, la biodiversidad, el paisaje y la localización geográfica. Para hacer esto posible, el país debería estar integrado al mundo, pues el mercado interno es demasiado pequeño para absorber el potencial de producción agropecuaria, minera, manufacturera, de servicios y de talento humano. Para dar tan solo un ejemplo, el área sembrada agrícola de Colombia era de 4,2 millones de hectáreas con un potencial de más de diez millones de hectáreas y, aun así, era ya un exportador neto de productos agrícolas.

Lo anterior ponía en evidencia que un incremento de la producción tenía que realizarse especialmente para los mercados externos. Además, el pleno empleo de los recursos productivos requería una economía interconectada eficientemente a su interior, con sus vecinos y con el mundo, y un desarrollo fundamentado en la ciencia, la tecnología y la innovación. Este objetivo argumentó que, mucho antes de 2019, se tenía que haber resuelto el problema fiscal y este tema ya no deberá ocupar energía y tiempo de la agenda pública.

Para el logro de las metas planteadas en el documento, argumentamos que Colombia debería crecer en 2008 a 4,5%, a partir de 2010 a más del 5% y de 2014 a una tasa de 6% por año. Con este crecimiento la economía sería, en 2019, 2,1 veces más grande y con una estructura diferente a la actual. El ejercicio consideraba que, cuando se conmemore el segundo centenario, habría unos seis millones de empleos nuevos más que en el 2005, y la tasa de desempleo tendría que haber caído a un 5%; se deberían haber sembrado dos millones de hectáreas adicionales entre cultivos temporales y de tardío rendimiento y la producción agropecuaria habría pasado de 30 a 57 millones de toneladas, con aumentos significativos de productividad en todos los productos. El crecimiento de la economía se sustentaría con base en el descubrimiento, innovación y diferenciación de bienes y servicios, para lo cual se planteó como imprescindible no sólo la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación, sino un incremento muy grande de la inversión en ciencia y tecnología, que debería llegar a un 1,5% del PIB en 2019, la mitad de la cual debe corresponder al esfuerzo del sector privado.

Parte de la expansión de la economía podría sustentarse en las empresas, los sectores y los inversionistas existentes, pero el ejercicio argumentó que sería imprescindible atraer empresas e inversionistas a nuevos sectores y regiones que entonces no estaban incorporados a la economía nacional. Y que, si no se lograba involucrar a esos nuevos actores, Colombia difícilmente podría crecer a las tasas esperadas ni lograr las metas sociales que aquí se proponen. Teniendo en cuenta esos nuevos actores económicos, la estrategia de crecimiento propuso políticas en dos dimensiones: a) cambios tanto en la oferta como en la demanda de la estructura productiva; y b) asegurar la apropiación de los retornos esperados de la inversión. Con relación a lo primero, por el lado de la demanda el crecimiento debería estar jalonado por la inversión, que tendría que subir a un 25% del PIB hacia 2019 (hacia el 2004 se encontraba en 17,1%), y por las exportaciones. Argumentamos que el crecimiento de la inversión se materializaría principalmente en el aumento de la demanda por maquinaria y equipo en la industria manufacturera y la agricultura; en la construcción de 3,9 millones de viviendas y en obras de infraestructura; y en una drástica ampliación de las siembras de cultivos de tardío rendimiento.

El crecimiento de las exportaciones fue considerado fundamental para aprovechar los inmensos recursos que el país posee, incluyendo los recursos naturales, cuya explotación no es factible ni rentable si se realiza para el mercado interno. Así, por el lado de la oferta, enfatizamos que Colombia requería, como ya se ha dicho, aprovechar los recursos naturales como los minerales, las tierras, la localización, las aguas y el paisaje, en donde tiene claras ventajas comparativas. A estos recursos debería progresivamente agregárseles valor, transformando estas ventajas comparativas en ventajas competitivas, para lo cual será crucial ampliar la cobertura y elevar la calidad de la educación en todos los niveles, y mejorar drásticamente su infraestructura.

Para atraer la inversión requerida, el documento planteó que Colombia debería minimizar los riesgos de apropiación de los retornos de ésta, en especial para las empresas, inversionistas y sectores que nunca han estado en el país. Esto implicaría consolidar la política de seguridad, racionalizar el sistema tributario considerado el más serio problema regulatorio de Colombia, continuar y profundizar el ajuste fiscal e incrementar el ahorro nacional. La literatura más reciente del desarrollo señalaba que con este tipo de medidas era posible lograr una irrupción del crecimiento, pero señalaba también que para poder convertir una irrupción temporal en permanente era necesario actuar finalmente sobre todas las variables que actúan sobre la oferta y la demanda: la infraestructura, el sistema educativo, la inversión en ciencia y tecnología y la capacidad para innovar.

La Visión del Segundo Centenario argumentó que, más allá de contribuir a la consolidación del ajuste fiscal, Colombia requería y requiere un sistema tributario más equitativo y racional que el actual. Que, dependiendo de las circunstancias, en los años subsiguientes, se debería rediseñar progresivamente el sistema impositivo de acuerdo con un portafolio de opciones que debía incluir modificaciones a pensiones, a los impuestos nacionales –IVA, renta, hidrocarburos, comercio exterior – a los impuestos territoriales, al régimen de transferencias, y a las rentas parafiscales. En general, el nuevo sistema impositivo que debía construirse requería tres condiciones: a) eliminar la transitoriedad de los impuestos; b) simplificar el sistema; y c) hacerlo predecible. Argumentamos que Colombia no debía continuar introduciendo reformas tributarias o pensionales anuales. En el sistema pensional se debía continuar reduciendo el costo del pasivo pensional sobre el balance fiscal; tomar medidas para lograr un mayor equilibrio entre cotizaciones y beneficios; y profundizar el componente de solidaridad.

Con relación al IVA, enfatizamos que debía ampliarse la base tributaria y reducirse el número de tarifas, inicialmente a un máximo de tres y eventualmente a sólo una. Entonces, existían diez tarifas. En renta, debería reducirse la tarifa a un nivel alrededor de 30%; marchitar las exenciones que hoy tienen algunas regiones y sectores; y ampliar gradualmente la base para incluir a más personas naturales y, eventualmente, los ingresos de pensiones. En cuanto a los impuestos a los hidrocarburos, se argumentó entonces que habría que lograr recaudos como porcentaje del PIB similares a los de países como Perú, Chile o Argentina. En relación con los tributos territoriales, se argumentó que debería continuarse con la actualización y conservación de los catastros, generalizar el procedimiento del autoavalúo y tomar medidas para la adopción de un marco sancionatorio y procedimental propio para las regiones.

Pese a los avances, el documento sostuvo que Colombia requería una infraestructura eficiente para el crecimiento económico y el desarrollo social del país: con cobertura universal, que esté al alcance de toda la población y las empresas; que permita aprovechar las oportunidades de la globalización e integre al país con el mundo, en general, y con el eje Panamá-Puebla y con Suramérica, en particular; con esquemas empresariales eficientes; con creciente participación del sector privado; y con un marco institucional y normativo

que fomente la inversión, la eficiencia y la innovación. También fue muy enfático en argumentar que, para aprovechar plenamente las ventajas comparativas del país, y poder transformarlas en ventajas competitivas, la ciencia, la tecnología y la innovación eran claves. Pese al avance de los últimos años, existen aún impedimentos al desarrollo de estas actividades, incluyendo las fuentes de financiación pública, insuficiente apoyo y apropiación del sector privado y la escasa relación entre universidad y empresa. Por estas razones, se planteó que hacia el 2019 la economía deberá estar fundamentada en la producción, difusión y uso del conocimiento para el pleno aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

Para el logro de estos propósitos, se propuso crear y fortalecer un nuevo marco institucional, con el fin de que los recursos y esfuerzos se utilicen en forma armónica. Éste debería consolidar un sistema nacional de información e indicadores en ciencia, tecnología e innovación, que no existían en esa época. Se planteó que, en 2019, Colombia debería cumplir con el indicador internacional que señala que al menos 0,1% de la población esté consagrada a estas actividades (unas 55.000 personas) y, en esa fecha, debería contar con 20 centros de investigación de excelencia y de desarrollo tecnológico consolidados. Dos resultados significativos para esa fecha serían ubicar a cinco universidades colombianas entre las 400 mejores del mundo –hoy sólo existe una, Los Andes, de acuerdo con “The Times Higher Education Supplement”– y –producto de un gran esfuerzo– elevar la inversión en ciencia y tecnología a 1,5% del PIB, con una participación privada de 50%.

El documento desarrolló este objetivo, “Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar,” en ocho grandes estrategias: a) consolidar una estrategia de crecimiento; b) afianzar la consistencia macroeconómica; c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; d) aprovechar las potencialidades del campo; e) aprovechar los recursos marítimos; f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; g) asegurar una estrategia de desarrollo sostenible; y h) fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico. Naturalmente, por razones de espacio, no hacemos ahora una descripción individual de cada una de ellas.

4.3. Una sociedad más igualitaria y solidaria

Este objetivo, junto con el de “ciudadanos libres y responsables”, propuso maximizar dos valores fundamentales de la Constitución Política: la igualdad y la libertad. Planteamos que estos dos valores eran igualmente deseables y no se podía sacrificar uno a costa del otro: la libertad llevada al extremo es la del zorro en el gallinero; es la del fuerte a costa de los débiles. Por su parte, la igualdad llevada al extremo –particularmente la de resultados, no la de oportunidades– lleva necesariamente a sacrificar la libertad, incluyendo la libertad de empresa, de creación y de expresión.

El objetivo de “una sociedad más igualitaria y solidaria” planteó, entonces, que Colombia en 2019 debería haber logrado una drástica reducción de la pobreza y un avance decisivo en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se partió del principio de que para lograr este objetivo el Estado debía actuar: el mercado no sólo no opera en muchas áreas, sino que en otras donde lo hace tiene fallas. Se supuso, además, que, bajo la dirección del Estado, la sociedad debía ser activamente solidaria con los más pobres y con quienes son víctimas de diferentes tipos de discriminación. Este objetivo pretendió alcanzar una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan –o deberían utilizar– en su tiempo libre, como el espacio público. Este objetivo se desarrolló con tres estrategias: a) cerrar las brechas sociales y regionales; b) construir ciudades amables; y c) forjar una cultura para la convivencia.

Las metas más destacables por lograr con la primera estrategia a 2019 eran: aumentar la esperanza de vida al nacer de los colombianos a 76,5 años (en 2005 era de 72,2); afiliar a la seguridad social en salud (régimen subsidiado y contributivo) al 100% de los colombianos (66% en el subsidiado); equiparar el plan de beneficios de los dos regímenes (en 2004, la brecha era de 44%); reducir la mortalidad infantil a 14 por mil niños nacidos vivos (en 2004 era de 24,4); lograr y mantener coberturas universales en educación preescolar (entonces estaban en 44,9%), básica primaria (en 2004, 114,6%) y básica secundaria (en 2004 era de un 75,5%); llegar a 11,3 años en promedio de educación para personas entre 15 y 24 años (entonces estaba en un 8,7 años); lograr una tasa de cobertura bruta de 40% en educación superior (2004 era de 25,7%); reducir la tasa de desempleo a 5,0% (el promedio anual de 2004 fue 13,6%); reducir el índice de pobreza medido con subsidios a 15% (en 2004 era de 45,1%) y el de indigencia a 6% (entonces estaba en 17%).

El logro de estas metas requería —y requiere— entre otras acciones, un incremento permanente de la eficiencia del gasto social y una mejora continua en su focalización. Planteamos generar la información que

permita focalizar el gasto hacia los más pobres y realizar evaluaciones periódicas a los programas. Y que, para que la información sea pertinente, debería ser pública y en tiempo real. Asimismo, enfatizamos la necesidad de consolidar el Sistema de Protección Social (SPS), a través del cual se buscaba proteger a la población más pobre y vulnerable, mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social.

Este gran objetivo también incluyó una estrategia para construir lo que llamamos “ciudades amables,” con viviendas dignas, espacios públicos adecuados, acceso a servicios públicos y sistemas de movilidad para 77% de los colombianos que vivirán en los centros urbanos en 2019. Argumentamos que eso sólo sería posible aplicando un modelo de desarrollo urbano planificado, que genere espacios en los cuales los ciudadanos puedan hacer buen uso de su tiempo libre y relacionarse unos con otros; sin restricciones en la cobertura de servicios públicos, como agua potable y saneamiento básico, y con sistemas de transporte público que integren todas las actividades urbanas y que estén al alcance de todos.

Planteamos que, en 2019, el espacio público de las ciudades de más de 100.000 habitantes debería aumentar a 10² por habitante (en 2004 estaba en 4 m²). Para evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios, se deberían construir 3,9 millones de viviendas nuevas y se deberían mejorar cerca de 804.000 viviendas, con lo que se lograría reducir el déficit total de vivienda a 12% (en 2004 estaba en un 30%). Para hacer esto posible, planteamos que se requería mayor intermediación del sistema de financiación de vivienda para atender también a hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal, de forma tal que la relación de cartera hipotecaria a PIB llegue a ser un mínimo de 12,5% en 2019 (en 2004 era de un 5,9%).

El objetivo de tener “una sociedad más igualitaria y solidaria,” incluyó también una estrategia de cultura para la convivencia. Además de la creación artística, esta estrategia planteó que la cultura debería ser un medio para aumentar la cohesión social, la participación, la cooperación, el pluralismo y la convivencia pacífica, siguiendo la Constitución como carta de navegación, que reconoce a Colombia como un país multicultural.

Esta estrategia planteó que en 2019, un 96% de los municipios cuenten con infraestructura cultural y deportiva acorde con sus necesidades (en 2004 sólo la tenían un 46%); aumentar a 764 el número de estímulos culturales y deportivos (en 2004, sólo había 251, entre premios, pasantías y becas); incrementar a 16.097 el número de personas que participa en procesos de formación en las distintas áreas culturales y artísticas. Como en la política de salud y educación, este sector también requería —y requiere— con urgencia consolidar un sistema de información articulado y conformado por las entidades culturales de la Nación y de los entes territoriales, para diseñar y evaluar las políticas y asignar eficientemente los recursos.

4.4. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables

Este objetivo planteó que en 2019 Colombia debería haber consolidado la paz y presentar indicadores de violencia similares a los de los países llamados desarrollados. Planteamos que este derecho de los colombianos a vivir en paz se debería plasmar en una tasa de homicidios de 8 por 100.000 habitantes hacia 2019, inferior al promedio que hoy tiene América Latina. Para esa fecha, todos los colombianos deberían acceder plenamente a la justicia y contar con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. Se planteó que, en los 14 años que separaban entonces del 2019, se generarían las condiciones para asegurar, por la vía del fortalecimiento y mejoramiento del Estado, una presencia efectiva y real sobre el territorio y la población. Esto incluiría la protección de las áreas de conservación ambiental, para que éstas —que abarcan casi la mitad del territorio— no sean escenario de cultivos ilícitos, terrorismo y procesos de colonización caóticos y destructores del bosque húmedo tropical y de los páramos.

Una sociedad de ciudadanos libres y responsables requería también consolidar, fortalecer y profundizar la democracia. De esta forma se tramitarían más ágilmente las demandas y requerimientos de la sociedad y serían más fluidas las instancias de representación y los mecanismos de participación.

El logro de este objetivo supuso cuatro estrategias: a) lograr un país en paz; b) profundizar el modelo democrático; c) garantizar una justicia eficiente; y d) forjar una cultura ciudadana.

Para “lograr un país en paz,” en 2019, el documento argumentó que, desde 2010, el 100% del territorio debía quedar libre de cultivos ilícitos, de la producción de estupefacientes y que no haya familias dedicadas a estos cultivos. Para 2019, se habrían desmovilizado el 100% de los grupos armados al margen de la ley, y se habría reducido la tasa de homicidios a ocho por cada 100.000 habitantes (en 2004 estaba en 44), situándose en un

nivel comparable al de los países desarrollados. Igualmente, el número de secuestros extorsivos deberá ser inferior a 50 por año (la última cifra se encontraba en 746 en 2004).

El documento propuso que, en 2019 Colombia, debería haber profundizado su institucionalidad a través de un sistema político que logre un adecuado equilibrio entre la apertura a todos los actores y matices de la sociedad y la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad para una gestión eficaz de las demandas y preferencias de los ciudadanos. Para la profundización del modelo democrático, Colombia debería contar con una ley de estímulos al voto; con voto electrónico en 100% de las cabeceras municipales y con un sistema permanente de depuración del censo electoral. Debería ser un propósito nacional lograr una participación electoral promedio no inferior a 58% (en 2004 era de un 45%). En cuanto al sistema de partidos, Colombia debería haber consolidado un multipartidismo moderado con tendencia a tres o cuatro grandes partidos nacionales que cuenten con procesos claros de democracia interna.

El documento propuso que, ya para el 2010, Colombia habría eliminado las barreras remanentes de acceso a la administración de justicia y estaría dando plena garantía a la efectividad de los derechos, libertades y obligaciones dentro del marco del Estado social y democrático de derecho. Se planteó que, en 2010, Colombia habría avanzado significativamente en la organización y coordinación de la oferta de justicia y, con base en ello, habría reducido el indicador de congestión, que en 2004 se encontraba en 62,6%, a un 52,2% en 2010 y a 32,5% en 2019.

Finalmente, el documento también argumentó que, para que una sociedad progrese y logre elevados niveles de bienestar, los ciudadanos no deberían actuar exclusivamente por temor a la represión o al castigo de la ley. Que los ciudadanos en una sociedad adulta debían actuar por la vía positiva, en la construcción de ciudadanía, confianza, tolerancia y respeto hacia los demás. Así, para 2019, se planteó que Colombia necesitaba que sus ciudadanos hayan avanzado significativamente en su capacidad de concertar y cumplir acuerdos, mejorar sus niveles de tolerancia y solidaridad y aumentar la confianza interpersonal y en las instituciones públicas. Como consecuencia, se planteó que, para 2019, las encuestas de opinión deberían mostrar que por lo menos 75% de las personas consideraran que la ley es garantía de derechos (en 2004 era de sólo un 60,7%); y 95% debería rechazar el uso de la violencia con fines políticos (en 2004 sólo la rechazaba un 73,5%). En seguridad ciudadana, se esperaba que para 2019, un 70% de los ciudadanos denuncie el último delito del que fueron víctimas (en 2004 sólo denunciaba un 6%).

4.5. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos

La Visión del Segundo Centenario planteó también que el logro de todas las metas propuestas no sería posible si no se introducía una profunda reforma del Estado para que éste sea verdaderamente eficiente y al servicio de los ciudadanos. Así, planteamos que, en 2019, el Estado debería estar funcionando completamente por resultados y el proceso de descentralización tendría que haber madurado con una completa definición de competencias entre la Nación y los entes territoriales. La eficiencia del Estado tendría que reflejarse también en una política exterior con la cual Colombia aproveche plenamente su localización estratégica para convertirse en un país articulador de bloques en el hemisferio y para estrechar sus relaciones con Europa y con Asia. El Estado eficiente debería también jugar un papel crucial para que Colombia consiga estándares adecuados de generación, difusión y uso de información por parte de sus ciudadanos. Planteamos que uno de los grandes desafíos del Estado en el nuevo milenio sería plasmar la información como un derecho y un fundamento de la sociedad y, dado que es un bien público que el mercado no provee adecuadamente, que el Estado tenía la obligación de intervenir para asegurar la libertad de crear, consultar, utilizar y compartir información y conocimiento.

El desarrollo de este objetivo se sustentó en cuatro estrategias: a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo; b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad informada.

Con relación a la primera estrategia, planteamos que, para el 2019, se consolidaría la intervención económica del Estado a través de las funciones de planeación, promoción, regulación y control y, en consecuencia, la Nación se concentraría en la definición de políticas, la promoción y la asignación de recursos, en tanto que los entes territoriales y el sector privado serían los ejecutores. El Estado sólo actuaría como empresario en actividades definidas como estratégica y siempre que la viabilidad de su intervención esté asegurada. Para

2010, se habría avanzado en la consolidación de un marco institucional estable y transparente para la participación de los agentes económicos en el mercado. Argumentamos que, en los sectores en que se justificara la intervención del Estado a través de las funciones de regulación y control, se debería asegurar la autonomía de los organismos de regulación a cambio del fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, de control político y de una mayor interacción entre los reguladores, los agentes regulados y los usuarios. En segundo lugar, planteamos que las entidades de control habrían adoptado para 2010 un régimen jurídico propio y común, y se habría profundizado la descentralización de los procesos de control, fortaleciendo la presencia regional indirecta mediante convenios con cámaras de comercio, alcaldías, personerías y universidades.

Dado que corregir las fallas del Estado y optimizar la intervención estatal en la economía implica el rediseño del modelo burocrático de gestión pública, planteamos que, para el año 2019, el modelo de Estado de Colombia se caracterizaría por el gobierno de la información, de la innovación administrativa, de la prestación de servicios hechos a la medida, de la gestión pública por resultados, del manejo gerencial del recurso humano y de la ejecución de políticas de mejoramiento continuo.

Con relación a la descentralización, el documento planteó que, partiendo del hecho de que las entidades territoriales ya eran en 2004 los principales responsables de la atención de los servicios sociales en todo el territorio, hacia el futuro deberían asumir funciones adicionales en la ejecución de las políticas públicas. Por eso, se planteó que en 2019 el país deberá haber consolidado la descentralización clarificando la distribución de competencias y asignación de recursos, reconociendo la heterogeneidad regional y promoviendo dinámicas territoriales que trasciendan los límites político-administrativos. Todo esto porque, salvo en los sectores de salud, educación y agua potable, han persistido duplicidades de competencias y recursos entre la Nación y los entes territoriales. Consideramos que, antes de 2010, Colombia debería tener un sistema de financiación sostenible para las entidades territoriales y debería haber superado los problemas del sistema de compensación, tanto en el sistema general de participaciones como en la asignación de regalías.

Se propuso también como meta que hacia 2019, la tributación territorial debería haber alcanzado un 25% de la tributación total (hacia 2004 estaba en un 18,2%). En el tema de ordenamiento territorial, se planteó que hacia 2010 el país debería haber ajustado el marco constitucional y aprobado la ley orgánica de ordenamiento territorial, dándole mayor flexibilidad a las posibilidades de asociación, con nuevas formas de organización e integración más allá de la división político-administrativa.

Con relación a la estrategia de política exterior, el documento planteó que Colombia debería continuar ajustando su política exterior a un mundo en transformación, sin abandonar su tradicional apego al derecho internacional; en particular, el país debería continuar sujeto a los principios y normas de la Carta de las Naciones Unidas y a su vocación multilateral. Igualmente debería continuar fortaleciendo sus relaciones con los países del hemisferio, con especial énfasis en los países vecinos y conservar la relación estratégica con los Estados Unidos. La visión planteó que, hacia 2019, Colombia debería estar integrada al contexto internacional, aprovechando estratégicamente sus potencialidades con capacidad para generar diferenciación política del país desde lo positivo y para interactuar en un mundo de bloques múltiples y superpuestos. Que Colombia debería cambiar su imagen de país asociado al narcotráfico y a sus efectos nocivos sobre las instituciones democráticas y la economía. En ese sentido, el documento argumentó que el país debería desarrollar nuevos imaginarios sobre la base de su extraordinaria localización geográfica, su tradición democrática, la riqueza de su biodiversidad, su capital humano y el potencial de su economía, entre otros.

Adicionalmente, se planteó que, por su localización geográfica y el hecho de pertenecer a diferentes grupos regionales, Colombia debería convertirse en punto de articulación –bisagra– del continente americano; esto sin descuidar el fortalecimiento y la ampliación de las relaciones con otros países y regiones como Europa y Asia. Consolidar también la asociación estratégica con la Unión Europea sería primordial, en particular lograr un acuerdo de libre comercio y un marco de cooperación que trascienda el esquema de preferencias comerciales unilaterales. En cuanto a Asia, sería crucial el ingreso a la APEC para profundizar una presencia activa y productiva del país en la Cuenca del Pacífico que permita aprovechar las dinámicas comerciales y de inversión de esa región.

Finalmente, con relación a la estrategia de una sociedad informada, la visión argumentó la necesidad de que, hacia el 2019, la información tendría que ser un derecho efectivo y un instrumento de difusión y apropiación del conocimiento, que promueva el desarrollo económico, la equidad social y la democracia. En ese contexto, Colombia debería alcanzar estándares adecuados de generación de información confiable y oportuna, y

de uso colectivo. Según el documento, hacia el 2019, el Estado debería estar promoviendo su diseminación, aprovechando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto también requiere que, para entonces, los ciudadanos cuenten con las competencias básicas que les permitan utilizar efectivamente la información y así materializar sus derechos a la información y a aprovechar las oportunidades que brinda el conocimiento.

Consistente con todo lo anterior, el documento planteó que en 2019 Colombia debería tener un gobierno con rendición de cuentas en todos sus niveles, con 100% de sus trámites en línea (hacia 2004 sólo 611 trámites lo estaban) y con presupuestos por resultados en la Nación y en todos los departamentos y municipios. De la misma forma, debería haberse creado un sistema estadístico nacional para 2010, para lo cual la Nación debería haber completado el mapa y la caracterización de la información por usuarios con los mínimos requeridos y, hacia 2019, haber extendido dicha política a los departamentos y municipios. En ese año, además, el país debería contar ya con un sistema único de estándares nacionales de información.

5. Unas conclusiones finales

Este capítulo presenta una versión muy resumida del esfuerzo que se hizo durante la primera administración del presidente Alvaro Uribe, de construir una visión del país para el año 2019. Se presenta este resumen cinco años después de lanzado oficialmente ese ejercicio el 7 de agosto de 2005. De ninguna manera, se ha intentado evaluar dicha visión un lustro después. Este es un ejercicio que se debería realizar, pero escapa a los propósitos de la amable invitación que me hizo el DNP para escribir estas notas.

Teniendo en cuenta los grandes progresos del país en su historia, las transformaciones, las ventajas y desventajas que caracterizan a Colombia, este ejercicio propuso, entonces una visión del país que, hacia 2004 y 2005, queríamos para el año 2019. Incluyó metas sociales y económicas, planteó estrategias, programas y proyectos para lograrlas. Fue una visión muy ambiciosa pero consideramos que sería alcanzable. Partió de lo que era Colombia hacia el 2004 y tuvo en cuenta su historia. No se propuso reinventar ni al país ni a los colombianos. Comenzó con el supuesto de que el pasado ha dejado un legado importante de logros y fortalezas, además de penurias y zozobras. No negamos que se han cometido muchos errores, que existen numerosos y apremiantes problemas y que son muchas las cosas por cambiar, corregir y enmendar. También es cierto que, mirando hacia atrás, era fácil señalar qué se hizo mal y más fácil proponer qué ha debido hacerse. Pero un país es fundamentalmente su historia, y de ella se aprende: de sus logros y sus errores.

Así como no hay razones para creer en el fin de la historia y de las ideologías, como argumentaron en los años noventa los apologistas del libre mercado, tampoco pensamos que había por qué creer en su contrario: en que era posible el comienzo de la historia, refundar el país. Con toda razón el presidente Alberto Lleras argumentó que “no se puede inventar una nación nueva como si no tuviera cimientos y ruinas, y como si los padres no hubiesen existido, trabajado y sufrido sobre ella”. Sobre esos cimientos y ruinas pensamos que era necesario analizar el presente, proyectar el futuro y construir un país mejor para nuestros hijos y los que vendrán después.

EL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PRAP): UN GRAN LEGADO PARA NUESTRA NACIÓN

CLAUDIA JIMÉNEZ JARAMILLO

Ministra Consejera de la Presidencia de la República de Colombia. Abogada y Doctor en Derecho de la Universidad de Paris II. Se ha desempeñado como asesora jurídica en las áreas de Derecho Administrativo, Tributario y Comercial, y como Jefe de la Oficina de Regulación de la Superintendencia de Industria y Comercio. Fue consultora para la Reforma del Estado y posteriormente entre los años 2002 y 2005 ejerció el cargo de Directora del Programa Presidencial de Renovación de la Administración Pública (PRAP) del Departamento Nacional de Planeación, donde también ocupó el cargo de Directora General Encargada. Para el periodo 2006 – 2010 fue Coordinadora Programática de la Campaña del Dr. Álvaro Uribe Vélez, y durante dos años se desempeñó como Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria de Colombia ante los Gobiernos de Suiza y Liechtenstein. En el ámbito académico hizo parte del programa de formación para los magistrados de los Tribunales Administrativos de Francia en el Consejo de Estado en París, y del programa de Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración en Troyes- Francia. Fue profesora de postgrado de la Universidad Externado de Colombia en especializaciones de derecho económico, derecho de la seguridad social y derecho del transporte.

Colombia es -y ha sido-, un país de instituciones sólidas con vocación democrática; prueba de ello, es el hecho de que nuestro país sea uno de los pocos en América Latina que en su historia republicana sólo ha tenido un corto período bajo un gobierno militar: el del General Rojas Pinilla entre 1953 y 1957. No cabe la menor duda de que la evolución de nuestra institucionalidad ha sido dinámica, sin estancamientos ni improvisaciones, y con absoluto respeto de los valores democráticos.

Tal y como lo ha manifestado el Presidente Álvaro Uribe Vélez en repetidas oportunidades “es un imperativo del ahora defender y consolidar el avance de la institucionalidad colombiana, para preservar la solidez de nuestra democracia”. En este sentido, desde 2002 se concibió e implementó una ambiciosa reforma del Estado, a través del Programa Presidencial de Renovación de la Administración Pública (PRAP).

En 2002, la renovación implicaba un esfuerzo integral: que todos los colombianos nos involucráramos en la elaboración de unas mejores reglas de juego y por ello se adelantaron las reformas política, tributaria, laboral, pensional, al sistema general de participaciones,¹ y administrativa. Igualmente, se ha insistido en la necesidad de una reforma a la justicia, para que los jueces -al igual que los parlamentarios, los contribuyentes, los trabajadores, los pensionados, los entes territoriales y los funcionarios- participen activamente en este gran esfuerzo de país. Tema aún pendiente en la agenda nacional.

1. Hacia un Estado Comunitario

El PRAP buscó 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 propuso, además de aportar al saneamiento de las finanzas públicas, contribuir con la equidad, la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía, y luchar contra la politiquería y la corrupción, vía la austeridad, la eficiencia y la transparencia.

¹ El sistema presupuestal de distribución de los recursos del gobierno central hacia las regiones.

La Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho dentro de un marco democrático, descentralizado y participativo dirigido, entre otros fines, a servir a la comunidad, a promover la prosperidad, a asegurar la convivencia pacífica y a garantizar la prevalencia del interés general.² Estos aspectos le señalan al Estado Colombiano un marcado espíritu comunitario, que no es otra cosa que un Estado formado, organizado y administrado en función del servicio al ciudadano, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad. El Estado Comunitario, es todo lo contrario al estado burocrático y al estado neoliberal.

El PRAP tuvo como objetivo último materializar las principales directrices del Estado Comunitario: un Estado participativo, gerencial y descentralizado.

El Estado Comunitario es *gerencial*, porque promueve una nueva cultura de administración de lo público con eficacia, transparencia, productividad y austeridad.

El Estado Comunitario es *participativo*, porque promueve la intervención ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas, a través de consejos comunitarios de gobierno, veedurías ciudadanas, audiencias en la contratación pública, gobierno en línea, seguimiento a proyectos de inversión, audiencias públicas del Plan Nacional de Desarrollo, audiencias públicas anticorrupción y Consejos de Ministros públicos televisados, entre otros.

En la ejecución o puesta en marcha de las políticas públicas, es igualmente fundamental una relación complementaria entre el sector público y el privado, porque no puede afianzarse un Estado Social de Derecho ni un Estado Comunitario, sin la participación de un sector privado vigoroso y dinámico, con responsabilidad social; y tampoco puede consolidarse un sector privado próspero, sin un sector público que brinde infraestructura social, económica y seguridad con valores democráticos; que estimule la confianza en el país; que contribuya a la creación de capital social; que procure reglas claras y que se cumplan, para el funcionamiento de las empresas y de la economía en su conjunto.

El Estado Comunitario es un modelo que entiende al ciudadano, no sólo como receptor de los productos y usuario de los servicios del Estado, sino como parte activa en la construcción social, como quien tiene la responsabilidad política de la participación.

Para garantizar esa participación, se promovió cortantemente la utilización de las audiencias públicas, las auditorías visibles, las veedurías comunitarias y los Consejos Comunales de Gobierno, estos últimos, reuniones semanales del Presidente y su Gabinete con los gobiernos locales y la comunidad organizada. Allí se articularon las políticas de los diferentes niveles de administración pública; se desarrolló un trabajo permanente y directo con el pueblo; se fortaleció la coordinación e integración entre los gobiernos nacional, departamental y municipal; se generó un alto compromiso de los funcionarios promoviendo la vigilancia y el control comunitario, ayudando a construir moral pública, y permitiendo combinar la democracia representativa y la participativa.

Y el Estado Comunitario es un Estado *descentralizado*, administrativamente más cercano al ciudadano, lo cual implica, desde el punto de vista de su organización, un compromiso decidido con el fortalecimiento y profundización del traslado de competencias nacionales hacia los entes territoriales. Por eso, el PRAP buscó una mayor delegación de funciones y competencias en el orden territorial; la eliminación de las duplicidades entre el gobierno central y los entes territoriales; y la promoción de la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de la administración pública, a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación. El sector de la educación, es un claro ejemplo de la descentralización en los últimos años.

El PRAP buscó una mayor eficiencia de las instituciones, más participación de los ciudadanos y más cercanía con los colombianos. No se trataba ni de aumentar la intervención del Estado ni de desmantelarlo, simplemente se buscó ponerlo al servicio de los ciudadanos.

² Artículos 1° y 2° de la Constitución Nacional.

2. Instrumentos iniciales: Directiva Presidencial y Consejo Económico de la Política Económica y Social (CONPES)

Sea lo primero mencionar -y de paso agradecer- el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- para con nuestro Gobierno. Desde el período de empalme en 2002, dicha entidad ilustró eficazmente al Gobierno entrante sobre los retos, metodologías y estrategias de las reformas administrativas en el mundo, en América Latina y en Colombia en particular. Este análisis de administración pública comparada, fue vital para estructurar la estrategia de una reforma del Estado que hoy aparece como uno de los grandes logros de nuestro Gobierno.

Desde el punto de vista político, la Directiva Presidencial N° 10 de 2002 y del documento Conpes N° 3248 de 2003, fueron fundamentales para el éxito del PRAP. Ambos documentos evidenciaron el carácter prioritario que el Presidente le asignó al Programa, y responsabilizaron de su ejecución directamente a los Ministros y Directores de los Departamentos Administrativos integrantes del Gobierno en formación de Conpes.

La *Directiva Presidencial N° 10 del 20 de agosto de 2002*, que contenía las bases del Programa y que constituyó su carta de navegación, fue una instrucción directa del Presidente a todo el Gabinete, expedida a muy pocos días de su posesión. La jerarquía del instrumento y la celeridad con la que fue expedido, fueron dos elementos fundamentales para que el PRAP fuese realmente asumido de manera directa por los altos funcionarios del Estado.

Esta Directiva recordó el compromiso del Gobierno con la construcción de un Estado Comunitario, a través de una renovación de la administración pública, y convocó a todos los servidores del Estado a la más activa participación y disponibilidad para lograr los objetivos propuestos. Allí se determinaron unas *acciones de corto plazo*, que contemplaban dos aspectos: una nueva cultura de lo público a través de un manejo gerencial y meritocrático (que no politiquero ni corrupto) de los recursos humanos; y una instrucción de reducción del gasto público por medio de acciones inmediatas de reestructuración administrativa, adoptadas con base en las facultades permanentes del Presidente de la República para reestructurar la rama ejecutiva del orden nacional. Igualmente, en dicha Directiva se establecieron unas *acciones de mediano y largo plazo*, consistentes en la implementación de reformas institucionales que requerían de ley y en estrategias de carácter estructural cuya implementación requería un cierto período de tiempo.

Finalmente, la Directiva N° 10 recordó que todos los servidores de la administración pública nacional debían tener una gran responsabilidad con el PRAP y que el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas sólo buscaba facilitar el ejercicio de la función pública, propósito que merecía todo el concurso y compromiso de sus destinatarios.

El documento *Conpes 3248* recogió y complementó la estrategia general planteada en la Directiva 10, ratificando que el PRAP debía considerarse como una política de Estado. Dicha política se focalizó en el nivel nacional, se centralizó institucionalmente en el DNP y pretendió tener un horizonte temporal que trascendiera la presente administración.

3. Organización y estructura gerencial

Junto al Departamento Nacional de Planeación, responsable directo de la coordinación y orientación del PRAP, fueron corresponsables del mismo la Vicepresidencia de la República, la Secretaría Jurídica de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y los Ministerios correspondientes a cada sector en lo pertinente. Dicha corresponsabilidad, permitió darle legitimidad al Programa al interior del Gobierno y aseguró su coherencia conceptual y procedimental.

El haber confiado al Departamento Nacional de Planeación el liderazgo del PRAP, aseguró su éxito: el apoyo técnico sectorial de las direcciones del DNP para cada una de las reformas, fue un gran valor agregado; la constitución de un nódulo gerencial dependiente directamente de la dirección de la entidad, dio jerarquía y capacidad de convocatoria al interior del Gobierno Nacional; y la memoria institucional de Planeación Nacional, fue un gran aliado para la adopción de algunas medidas -algunas de ellas bastante impopulares- pero que el país sabía desde hacía tiempo que se debían adoptar.

El equipo del PRAP al interior del DNP, contó con tres apoyos externos claves: uno encargado de concebir e implementar la estrategia gerencial del Programa; otro responsable de la estrategia jurídica y de defensa judicial de todas las decisiones adoptadas en desarrollo del PRAP; y finalmente, un equipo encargado de la estrategia laboral, tal vez el punto más sensible y de mayor riesgo de una reforma administrativa.

Finalmente, vale la pena mencionar que fue de gran importancia operativa contar en cada cabeza de sector (ministerios y departamentos administrativos) con un Gerente de Rediseño, que en la mayoría de los casos fue el Secretario General, único enlace de todo el sector con el PRAP y a quien correspondió dar cumplimiento a todas las instrucciones relacionadas con la reforma de la administración pública.

4. ¿En qué consistió la reforma del Estado 2002 - 2010?

En 2002, la administración pública se enfrentaba a problemas de ineficiencia administrativa y de corrupción y falta de transparencia, que fueron causa y consecuencia de la captura de rentas e instituciones por parte de grupos de interés, los cuales aumentaban los costos operacionales del Estado, disminuían su eficiencia, afectaban los procesos de asignación de recursos, decrecían el impacto social de las inversiones públicas y reducían la eficacia del Estado.

Si hay algún Gobierno que tuvo un compromiso con la transparencia en el funcionamiento en sus instituciones, la lucha contra la descomposición institucional y el abuso en el ejercicio de la función pública, fue éste a través del PRAP.

La reforma administrativa planteó una doble intervención: la reforma vertical, consistente en el rediseño institucional de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el objetivo de aumentar eficiencia, lograr mayor productividad y disminuir presión fiscal; y una reforma transversal, con el fin de modernizar los procesos estructurales comunes a la administración pública.

4.1 La reforma vertical

La unión de la reflexión sobre el papel del Estado en cada sector y la necesidad de ajustar correspondientemente las estructuras organizacionales de las entidades, sus redes institucionales y sus recursos humanos, administrativos y financieros, llevó a lo que en el PRAP se denominó la “reforma vertical”. Para que dicho ejercicio fuese realizado de manera coherente y rigurosa, la autoridad técnica coordinadora del proceso (el PRAP) elaboró lineamientos metodológicos a través de circulares instructivas.

Para mitigar los efectos generados por la desvinculación de un número importante de servidores públicos (cerca de 38.000), se elaboró un Plan de Protección Social -PPS-. Bajo la iniciativa del Gobierno, la ley 790 de 2002 (modificada en cuanto a su vigencia por el artículo 8 de la ley del plan 812 de 2003), estableció como Plan de Protección Social una garantía de estabilidad laboral para las madres cabeza de familia sin alternativa económica (posteriormente extendida a los padres por la Corte Constitucional), los discapacitados y los pre pensionados (“retén social”), un reconocimiento económico para los funcionarios provisionales y de libre nombramiento y remoción no directivos, así como programas de capacitación técnica y profesional.

En desarrollo de la reforma vertical, entre 2002 y 2010 se rediseñaron 464 entidades estatales: 182 del gobierno nacional central, 243 hospitales y 39 empresas de servicios públicos. Además de recuperar la confianza en las instituciones, el ahorro de funcionamiento de la reforma administrativa representó el 5,36% del PIB, equivalente a \$25.4 Billones, para ser destinados a una mayor inversión social. Cifras no despreciables para un país con grandes dificultades fiscales, en un momento de crisis financiera global.

Hicieron parte de la reforma vertical, algunas iniciativas complementarias como el ya mencionado PPS, un plan de conservación de archivos, la supresión de vacantes con o sin apropiación presupuestal, la supresión de cargos de las personas que debían pensionarse durante el período y una estrategia de liquidaciones, entre otros. Quisiera mencionar muy brevemente este último punto, de vital importancia en los resultados del PRAP: conciente del desangre y el abuso que han significado las entidades en liquidación, nuestra reforma administrativa contó con una estrategia para centralizar la información, vigilar la gestión y exigir rendición de cuentas de las 49 entidades cuya liquidación y supresión se ordenó por el Gobierno Nacional desde el 2002. Dicha estrategia permitió (a junio de 2010) el cierre definitivo de 43 entidades y se estima que permitió un ahorro de aproximadamente \$3 billones según cifras entregadas por los liquidadores. Es importante tener en cuenta que, si bien se lograron ahorros importantes por menores gastos de personal, se respetó rigurosa-

mente el puesto de trabajo al universo de trabajadores del retén social (4.085 trabajadores) lo mismo que el fuero sindical a todos los que gozaban de dicho derecho (1.849 aforados).

La Fase 1 del Programa, es decir la del primer gobierno del Presidente Uribe, fue muy enfocada a las reformas verticales con una perspectiva de eficiencia, austeridad y ahorro para liberar recursos dedicados a lo burocrático y poderlos invertir en programas de alto impacto social. Impensable la creación de cargos o instituciones, y mucho énfasis en el Plan de Protección Social por el costo laboral, lo cual fue un paliativo importante. En esta fase las transversales se estaban apenas iniciando.

En la Fase 2 del Programa, es decir la del segundo periodo de gobierno, hubo un cambio de estrategia muy importante en las reformas verticales: se focalizó un número determinado y razonable de entidades prioritarias para intervenir. Igualmente, se hizo un gran énfasis en las reformas transversales cuya continuidad durante dos mandatos consecutivos de implementación, permitía constar resultados interesantes.

4.2 Las reformas transversales

El PRAP partió del principio de que el buen funcionamiento de la administración pública dependía de una buena combinación de la organización institucional vertical con los procesos básicos obligatorios y comunes a todos los sectores del Estado. Se identificaron entonces 12 problemas estructurales de la administración pública, tales como: modernización del empleo público; reforma a la contratación administrativa; estrategia jurídica de la Nación; gestión productiva de los activos del Estado; gestión por resultados; reforma a los organismos de regulación y control; reforma al sistema presupuestal; unificación de los sistemas de información; fortalecimiento del gobierno electrónico; estrategia antitrámites; política de racionalización y calidad normativa; y control interno.

Aunque no es muy seguro que hayamos logrado hacer llegar el mensaje a la opinión pública en general, la verdad es que la GRAN reforma del Estado está en los temas transversales. La mejor manera de luchar contra la corrupción y blindar las instituciones de la captura de intereses particulares en desmedro del interés general, es con eficiencia, productividad, transparencia y facilitando las relaciones del ciudadano con la administración pública. Pero, dada la envergadura y el alcance de cada uno de estos procesos, el desarrollo y la consolidación de los cambios estructurales demandaron un tiempo considerable, mucho mayor en algunos casos que un sólo período gubernamental.

Entiendo que cada una de las reformas transversales será objeto de un desarrollo más extenso en la presente publicación. Quisiera, no obstante, resaltar la importancia de la gestión por resultados, una de las reformas estructurales más importantes de nuestro Gobierno.

En desarrollo de dicha estrategia, el Gobierno Nacional fortaleció el Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno -SIGOB-, lo que permitió que la ciudadanía ejerciera control sobre la gestión pública de forma abierta, transparente y eficiente, y la optimización en la utilización de los recursos públicos. Hoy, existen 624 indicadores incluidos en el SIGOB, que monitorean 307 programas de 55 entidades. Por supuesto, el reto es racionalizar el número de indicadores.

El seguimiento continuo a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y de las metas del Gobierno Nacional a través de más de 300 Consejos Comunales, fue un instrumento de control social que disminuyó la probabilidad de corrupción y aumentó la transparencia y la oportunidad de la acción pública. Este fue, sin duda, otro mecanismo de la gestión por resultados. Al igual que la rendición pública de cuentas de ministros, y la definición y ejecución de una agenda de evaluaciones de programas y políticas de importancia estratégica. Todo lo anterior, con la finalidad de procurar el cumplimiento de los compromisos del Gobierno, pero sobretodo, de focalizar eficazmente los escasos recursos del Estado Colombiano, hacia aquellos programas de mejores resultados, mayor productividad y retorno social.

Instrumento fundamental de la gestión por resultados -y de la reforma administrativa en general- fueron los sistemas de información, otro elemento de las reformas transversales de particular importancia. Se buscó definir una política para la generación, uso e intercambio de información que garantizara transparencia y eficiencia en la gestión del Estado, así como en sus relaciones con los ciudadanos. Algunos logros en este sentido fueron: la consolidación del Programa de Gobierno en Línea; y la creación de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública - COINFO.

El gran reto de la reforma transversal de los sistemas de información, es lograr que la ciudadanía se apropie de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como herramientas del ejercicio democrático. En este punto unimos el estado gerencial y el estado participativo inmersos en la noción del Estado Comunitario.

5. Los retos del PRAP

La reforma del Estado que se implementó entre 2002 y 2010, es un gran legado que nuestro Gobierno le deja a la Nación.

No obstante, aún queda un largo camino por recorrer. El PRAP debe institucionalizarse, como una unidad que piense la administración pública y lidere las reformas del Estado, acompañada del control del Ministerio de Hacienda desde el punto de vista presupuestal, del conocimiento sectorial del DNP y del respaldo político de la Presidencia de la República.

Con la finalidad de evitar que cada Gobierno ejecute de forma aislada y sin coherencia con las iniciativas precedentes una reforma administrativa, lo cual puede conllevar a una desarticulación de las instituciones del Estado, las reformas verticales del PRAP plantearon desde sus inicios la intervención de un número determinado de entidades prioritarias por cuatrienio. Dichas entidades prioritarias deben ser seleccionadas al inicio de cada Gobierno, con base en los indicadores que se establezcan para el efecto, como por ejemplo, el número de servidores, los costos de nómina, los gastos de funcionamiento, la profesionalización de los funcionarios, la escala salarial, los resultados de su gestión, la percepción de transparencia y el riesgo financiero, entre otros.

La sostenibilidad de los resultados obtenidos por la reforma administrativa de nuestro Gobierno, su extensión a los entes territoriales, a los organismos autónomos e independientes y a la rama judicial, son temas que deben incluirse -de manera urgente- en la agenda reformadora.

¿HACIA UN MINISTERIO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO? ¹

MAURICIO CASTRO FORERO

Vicepresidente Jurídico del Banco Agrario de Colombia. Abogado de la Universidad del Rosario. Tiene maestrías en Teoría Política y en Regulación Económica del London School of Economics y en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de París. Gran parte de su vida laboral la ha desarrollado en el Departamento Nacional de Planeación, como funcionario de la Unidad de Desarrollo Territorial, Jefe de la Oficina Jurídica y Director del Programa de Renovación de la Administración Pública. Ha sido asesor de entidades públicas y privadas en temas relacionados con el derecho público económico.

JUAN PABLO GIRALDO OSPINO

Asesor del Programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación. Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Es especialista en Opinión Pública y Mercadeo Político de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha estado vinculado a proyectos de consultoría y asesoría en temas de institucionalidad, organizaciones públicas y modernización del Estado, para Fedesarrollo, el Ministerio de la Protección Social, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación y MIDAS/USAID.

La modernización de las entidades públicas y de sus procesos de gestión es una prioridad compartida por todos los gobiernos. Aunque varía en enfoque -en algunos casos los esfuerzos se concentran en la racionalización de trámites, en otros en la reforma institucional y, últimamente, en la sistematización y el uso de nuevas tecnologías en la gestión pública-, el objetivo común es hacer del Estado una organización más eficiente y transparente. En el caso de Colombia, desde la reforma administrativa de Carlos Lleras Restrepo en 1968, hasta el Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP, desarrollado desde 2002, cada presidente ha incluido en su agenda acciones tendientes a la modernización o reforma del Estado.

Llama la atención, entonces, que una función estatal de carácter permanente no cuente con un soporte institucional de alto nivel que trascienda a los diferentes gobiernos. En efecto, la forma tradicional de coordinación de la reforma del Estado ha sido la creación de consejerías presidenciales, comisiones o programas, todos ellos con la característica común de ser estructuras sin vocación de permanencia. Usualmente, al terminar el periodo presidencial, esas comisiones dejan de existir y abren paso a nuevas estructuras temporales.

En ese sentido, la experiencia del PRAP es excepcional, porque al ser de creación presidencial, la enmienda constitucional de 2004 que permitió la reelección también significó que el Programa tuviera cuatro años adicionales de ejecución. Este artículo pretende sintetizar algunos aprendizajes de estos ocho años de renovación de la administración pública, particularmente los derivados de nuestra reflexión acerca de la necesidad de institucionalizar o no la coordinación de la reforma estatal en una entidad con vocación de permanencia.

Puede afirmarse que el PRAP es la estrategia de modernización institucional más ambiciosa de los últimos 40 años. Esto se justifica por, al menos, dos factores constitutivos del Programa: el alcance integral que tuvo en su diseño y el apoyo político con que contó desde el alto gobierno.

Sobre el primer factor, sin duda la creación y diferenciación entre dos tipos de intervenciones fue acertada. El primer tipo, denominado reformas verticales, hizo que se formalizara y consolidara en el Departamento Na-

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no comprometen institucionalmente a las organizaciones públicas o privadas con las que estamos, o hemos estado, vinculados.

cional de Planeación -DNP, una coordinación centralizada para el análisis de las modificaciones de estructura y planta de las entidades públicas. Esta coordinación contó con la participación permanente del Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, lo que permitió la aplicación de estándares uniformes a intervenciones en 182 entidades. El segundo tipo, las reformas transversales, incentivó la promoción interinstitucional y el seguimiento permanente a la modernización de procesos estratégicos de gestión, comunes a todas las entidades públicas, como la contratación, la administración del recurso humano, la implementación de sistemas de información y la política antitrámites.

El segundo factor, tal vez de mayor trascendencia, tiene que ver con el lugar prioritario que tuvo la reforma del Estado en la agenda del gobierno y en los dos últimos planes de desarrollo, con influencia directa del Presidente Uribe. Este hecho se concreta con la firma, trece días después de su posesión en 2002, de la Directiva Presidencial 10. Allí se convocó a los Ministros y gerentes de más alto nivel del sector público a cooperar con el PRAP y a crear grupos en sus entidades que sirvieran como interlocutores para la aplicación de la reforma.

Sobre este punto, es necesario reconocer que parte del éxito del Programa se debió a que nació ajeno a la institucionalidad pública existente y, por lo tanto, pudo impulsar innovación con mayor frescura. Al ritmo ágil de un nuevo gobierno, tuvo más recursos para imponer condiciones y exigir resultados. Este primer momento se caracterizó por la iniciativa del Programa frente a las entidades públicas.

A medida que se lograron objetivos de alto impacto, sobre todo en adelgazamiento de nómina innecesaria y liquidación de entidades insostenibles, en un segundo momento la acción del Programa tendió a disminuir esa iniciativa para favorecer el mantenimiento de los resultados logrados. Esto se explica por el hecho de que durante los primeros tres años del Programa se hizo uso generoso del capital político del Gobierno Nacional para lograr transformaciones radicales, consideradas imposibles apenas unos años antes, como la liquidación de Telecom, Inravisión y Audiovisuales y la escisión del Instituto de Seguros Sociales y Ecopetrol.

Una vez se reconoce que en el segundo momento del Programa el reto consistía en el mantenimiento de los resultados para lograr la sostenibilidad de la reforma, la tarea esencial fue la elaboración y el cumplimiento de reglas de gestión. Esas reglas permitieron, por un lado, prevenir una eventual contrarreforma (i.e. el aumento de la nómina o la proliferación de nuevas entidades) y, por el otro, recoger y sistematizar información institucional con la cual se pudiesen tomar decisiones.

Las características del tipo de organización necesaria para soportar ese segundo momento difieren de las que el Programa requería al inicio del Gobierno. Mientras antes la interlocución política y el apoyo presidencial eran los recursos necesarios para vencer la inercia institucional y exigir transformación a las entidades públicas, en el segundo momento el Programa genera capacidades para trabajar desde y con la institucionalidad existente. Es decir, deja de ser ajeno y externo a la institucionalidad pública, para convertirse en parte de ella.

Es importante aclarar que el primer momento del PRAP no es superior, en términos de política pública, al segundo. Precisamente es este último el que lo hace excepcional, en el sentido de que corresponde a los cuatro años adicionales que tuvo de ejecución durante el segundo periodo presidencial. Es decir, este momento y su enfoque son elementos diferenciadores frente a las comisiones, consejerías presidenciales y programas de anteriores gobiernos.

Aunque en el primer momento el apoyo presidencial era esencial y fue causal directa del éxito del Programa, esto no quiere decir que posteriormente ese apoyo disminuyera. De hecho, en marzo de 2007, periodo en el cual se estaba dando la transición entre una etapa y otra, el Presidente de la República declaró en una reunión a la que asistimos, que por su importancia y por sus resultados, el PRAP «debería convertirse en un Ministerio». Esa afirmación sintetiza dos ideas. La primera, la confirmación del valor que en el alto gobierno se le daba a la modernización del Estado. La segunda, que el único camino para que la reforma del Estado perdure a través de los vaivenes políticos es que se institucionalice en una entidad de alto nivel.

¿Qué queremos decir con la expresión «una entidad de alto nivel»? No necesariamente que sea un Ministerio, porque no se trata sólo del tipo, nombre o naturaleza jurídica de la institución que se encargue de la modernización y la innovación del Estado. El alto nivel, en este caso, está definido por tres factores: carácter técnico de la entidad, calidad del recurso humano y capacidad de convocatoria.

El carácter técnico significa que la entidad prioriza la administración y apropiación del conocimiento, de tal forma que sus recomendaciones son percibidas como el resultado de la ciencia aplicada a la política pública y no como medidas de carácter político o ideológico. La calidad del recurso humano significa que los perfiles de los servidores dedicados a la reforma del Estado están alineados con el carácter técnico de esa entidad, de tal forma que sean los adecuados para investigar, diseñar y hacerle seguimiento a la ejecución de las políticas de modernización pública.² Finalmente, la capacidad de convocatoria es de dos vías: por un lado, contar con las herramientas necesarias para trabajar en un ambiente colaborativo con otras entidades, puesto que la reforma del Estado es un tema inherentemente transversal; por el otro, que el Presidente de la República invista a esa entidad con la legitimidad necesaria para tomar decisiones técnicamente correctas que podrían ser políticamente riesgosas.

Porque si algo queda claro después de estos ocho años de renovación de la Administración Pública, es que la reforma del Estado es una política que requiere para trascender, además de la calidad y el trabajo técnico de las instituciones, de la facilitación e impulso del Presidente de la República.

² Como será evidente para el lector, los dos primeros factores son esencialmente características organizacionales del Departamento Nacional de Planeación. Sin duda el carácter técnico y la calidad del conjunto de los funcionarios de esa entidad fue esencial para el éxito del PRAP.

CÓMO SE ENFRENTÓ LA SEGUNDA FASE DEL PRAP

DIANA MARGARITA VIVAS MUNAR

Consultora en temas de organizaciones, contratación y formulación de políticas públicas. Abogada del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y Especialista en Gestión Pública de la Universidad de Los Andes. Fue directora del Programa de Renovación de la Administración Pública desde agosto de 2007 hasta diciembre de 2009. Coordinó y ejerció la secretaría técnica de la reforma al marco legal de la contratación pública en Colombia y de la elaboración del Manual de Buenas Prácticas en esta misma materia. Ha sido asesora en asuntos relacionados con regalías del Departamento Nacional de Planeación. Docente en diversas universidades y entidades tanto públicas como privadas, sobre contratación pública. Fue asesora en el diseño de proyectos de gestión, renovación urbana y diseño de políticas públicas sobre el particular.

1. Introducción

El presente capítulo tiene como propósito hacer una presentación general de los lineamientos y resultados de la reforma de la Administración Pública emprendida por el Gobierno Nacional en su primera fase¹, correspondiente al período comprendido entre los años 2002 a 2006, las modificaciones introducidas en la segunda fase, que va de los años 2007 a 2010 a nivel de lineamientos, los principales resultados obtenidos entre agosto de 2007 y noviembre de 2009 período en el cual tuve a cargo la dirección del Programa de Renovación de la Administración Pública y las principales conclusiones en términos de lecciones aprendidas en el proceso².

2. Lineamientos y principales resultados de la reforma - Primera Fase 2002 - 2006

De conformidad con la Directiva 10 de 2002 que fijó los lineamientos para el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), las acciones de modernización del Estado deberían estar orientadas a la reducción del gasto público que incluía la racionalización de personal y la reducción de costos de funcionamiento.

Posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 -Hacia un Estado Comunitario- señaló como ideas centrales de la reforma, las siguientes:

- Colombia requiere seguridad democrática, volver a crecer y generar empleo y repartir mejor los frutos del crecimiento (objetivos del Plan de Desarrollo)
- Para que esto sea posible, se requiere una profunda renovación del Estado
- La renovación del Estado implica una reforma política, reforma a la justicia y una reestructuración administrativa
- La Renovación Administrativa es de largo alcance por lo que sus acciones se deben orientar en dos niveles, por una parte, las denominadas reformas verticales referidas a la necesidad de emprender procesos de rediseño del aparato institucional con el objetivo de redimensionar el tamaño del Estado y por otra las reformas transversales, relativas a la revisión y optimización de procesos operativos básicos de la Administración Pública.

¹ Los resultados que se presentan en este capítulo se concentran en las reformas verticales o acciones de rediseño al interior de los sectores administrativos y sus entidades, en razón a que los resultados de las reformas transversales cuentan con capítulos autónomos.

² Las conclusiones incluidas corresponden a reflexiones producto de mi paso por la dirección del Programa de Renovación de la Administración Pública y en consecuencia no reflejan la posición oficial del Departamento Nacional de Planeación.

Con base en estos lineamientos, se definió un esquema institucional para el manejo de estos asuntos que tenía como coordinador general al Programa de Renovación de la Administración Pública ubicado al interior del Departamento Nacional de Planeación, por ser esta una entidad con recursos de autoridad dentro del Estado y por su conocimiento a profundidad desde el punto de vista técnico de todos los sectores administrativos.

El esquema así previsto tenía las siguientes características:

Dirección: Presidente de la República a cuyo cargo estaba la definición de los lineamientos generales de la reforma.

Coordinación: Programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación encargado de la promoción y seguimiento técnico a las iniciativas de reforma.

Entidades coejecutoras: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Función Pública con la responsabilidad de evaluar la dimensión fiscal y organizacional de la reforma.

Gerencia sectorial: Ministerios y Departamentos Administrativos que tenían a su cargo la gerencia e implementación de la reforma de acuerdo con la política sectorial.

Con base en estos lineamientos se emprendieron acciones desde la perspectiva organizacional orientadas a la racionalización del ejercicio de funciones del Estado y a la reducción del gasto público, que incluyeron, la fusión de Ministerios³ mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias; la creación, fusión y escisión de otras entidades; y una reestructuración general para todos los sectores administrativos orientada a la reducción general del 20% de los costos administrativos, de planta y contratistas, como resultado de los compromisos de reducción del déficit fiscal del Gobierno y la definición de reglas que permitieran una mayor agilidad en el desarrollo de los procesos de liquidación de entidades.

Los fundamentos de política pública de estas acciones se establecieron en el Documento Conpes 3248 de 2003, los cuales se complementaron con el trámite de las leyes necesarias para su implantación; así, Ley 790 de 2002 del Programa de Renovación de la Administración Pública, Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y Ley 1105 de 2005 de liquidación de entidades.

Como resultado de tal intervención, los resultados e indicadores de impacto fiscal del proceso de reestructuración del Estado en este período en términos de, número de entidades reformadas; número de puestos de trabajo suprimidos y ahorros por reducción de nómina; y, número de procesos de liquidación, fueron los siguientes:

³ La Ley 790 de 2002 le dio facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para fusionar entidades y organismos en general y en particular los Ministerios de Interior y de Justicia en el Ministerio de Interior y de Justicia; Ministerios de Salud y de Trabajo en el Ministerio de la Protección Social; Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Adicionalmente y con el propósito de concentrar las funciones de regulación del uso del suelo y del ordenamiento territorial, así como la regulación y manejo del agua desde su generación hasta su uso, el Ministerio de Ambiente recibiría las funciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico y desarrollo territorial del Ministerio de Desarrollo Económico, transformándose en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, bajo la premisa de realizar una profunda renovación de la administración pública; modernizar y racionalizar el ejercicio de las funciones del Estado; acercar las entidades públicas al ciudadano; y, establecer un Estado fiscalmente responsable.

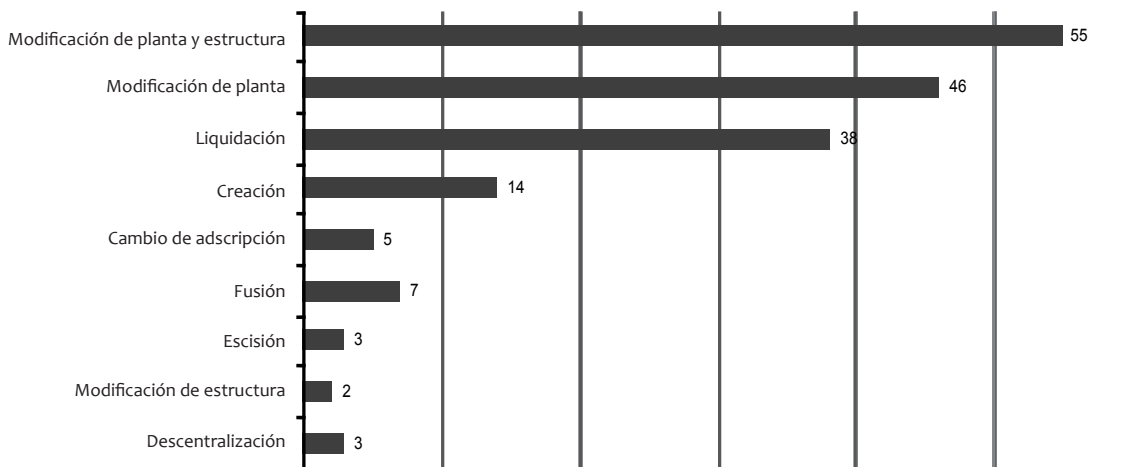
Cuadro 1. Metas PRAP 2002-2006

Nombre indicador	Línea de Base 2002	Meta 2002-2006	Resultado 2002-2006	Avance Acumulado agosto - diciembre 2006	%Avance meta a agosto 2006
Entidades de los 19 sectores de la rama ejecutiva rediseñadas y renovadas(primer Fase del PRAP)	0	121	172	173	142.2%
Número de entidades prioritarias apoyadas en sus procesos de rediseño (Segunda fase de PRAP)	0	20	17	19	85%
Puestos de trabajo suprimidos por racionalización de personal proyectado, primera fase de PRAP)	0	37.631	32.836	32.836	87.3%
Valor de los recursos ahorrados por racionalización de plantas de personal (millones de pesos)	0	946.767	1.036.115	1.036.115	109.4%

Fuente: Sigob Metas 2002 a 2006 PRAP-DNP

En cuanto al detalle de las intervenciones, los resultados fueron los siguientes:

Gráfico 1. Entidades De La Administración Pública Reformadas



En materia de liquidaciones de las 38 liquidaciones ordenadas al mes de Agosto de 2006, se habían culminado 27 procesos como se aprecia a continuación:

Cuadro 2. Liquidaciones PRAP – agosto de 2006

Ordenadas y Concluidas		Ordenadas en Trámite		Fecha Prevista para cierre
1	DRI	28	INCORA	Jun 07
2	CAPRESUB	29	E.S.E RAFAEL URIBE	Feb 08
3	COM.NAL.DE REGALIAS	30	ADPOSTAL	Ago 08
4	CARBOCOL	31	E.S.E JOSÉ PRUDENCIO	Jul 07
5	COLPATICIPAR	32	BANCO DEL ESTADO	Jul 07
6	RESIDENCIAS FEMENINAS	33	IFI	Jul 07
7	INRAVISIÓN	34	BANCO CAFETERO	Sep 07
8A	TELEASOCIADAS (13)	35	FERROVÍAS	Jul 07
21	TELECOM	36	CAJANAL S.A EPS	Oct 07
22	AUDIOVISUALES	37	MINERCOL	Abr 07
23	INPA	38	INURBE	Dic 07
24	COFINPRO			
25	CAMINOS VECINALES			
26	INST. LUIS CARLOS GALÁN			
27	INAT			

Desde el punto de vista de ahorros por menores costos laborales, mayor eficiencia y mejoras regulatorias se habían identificado ahorros planteados en términos de los recursos que dejó de perder el Estado por ciertas intervenciones, los cuales estaban concentrados en los sectores de Comunicaciones por la liquidación de Telecom y sus trece (13) Telesociadas, así como por la escisión del Instituto de Seguros Sociales que separó la prestación del servicio del aseguramiento en los temas de salud⁴; se habían calculado ahorros por 10,9 billones de pesos equivalentes al 3,6% del PIB del año 2004.⁵

3. Nuevos Lineamientos De La Reforma, El Ciudadano Como Eje Central De Las Acciones Del Estado – Segunda Fase 2006-2010

Los lineamientos de la segunda fase de la reforma establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 -Estado Comunitario: desarrollo para todos-, se concentraron en tres ideas principales:

- a. *El reto del Estado Comunitario es la consolidación de un Estado transparente y eficiente:* organizaciones innovadoras y flexibles capaces de cumplir con sus objetivos de política pública (planeación, promoción, regulación y control) y con modelos de gestión de excelencia en áreas de alto impacto.
- b. En relación con la perspectiva de ahorro fiscal de la reforma, se debe garantizar la sostenibilidad de los ahorros obtenidos en el primer cuatrienio.
- c. La reforma a la Administración Pública debe evolucionar hacia el destinatario final de los servicios y bienes públicos: el ciudadano

⁴ El origen, alcance y resultados de las intervenciones en los sectores de Comunicaciones y de Protección Social se encuentra recogido en capítulos independientes de esta publicación, por lo cual no me referiré a ellos.

⁵ Fuente MHCP DGPPN – DNP DIFP

En este contexto si bien se mantiene el lineamiento que da origen a la reforma, relativo a la necesidad de que el Estado actúe bajo criterios de eficiencia y transparencia y de que su tamaño consulte criterios de racionalización del gasto, aparece un elemento innovador frente al alcance previsto en la primera fase, que corresponde a la necesidad de que todos esos esfuerzos que concentraron a la Administración en pro de la sistematización de sus procesos, la reducción de trámites y el diseño e implementación de herramientas de control y monitoreo de sus principales políticas, se reflejen en la existencia de mecanismos que permitan un acercamiento real entre el Estado y el ciudadano que es el destinatario final de sus bienes y servicios.

En este sentido lo que el Plan señala es la necesidad de avanzar hacia un esquema en el que la reforma abandone la concentración en su aparato y organización, de manera que su accionar se oriente a la identificación y establecimiento de condiciones reales de acceso de la ciudadanía a los servicios que presta el Estado a través de sus instituciones.

Sobre este particular cabe señalar que si bien las acciones de revisión, rediseño y reestructuración de entidades, la revisión permanente del tamaño de los diferentes sectores y la sistematización de procedimientos, que condujo a ahorros equivalentes a 5,36% del PIB 2007 (como se explica en el siguiente aparte del documento), era necesario generar un balance entre éstas y aquellas que permitieran que los ciudadanos pudieran beneficiarse de manera real de todas las acciones emprendidas por el Estado.

En ese orden de ideas las necesidades del ciudadano, la eficiencia y transparencia en la entrega de los bienes y servicios que demanda y el respeto en la relación cotidiana con la Administración empiezan a adquirir un carácter relevante dentro del ejercicio de reforma, de manera que sin abandonar el ejercicio de evaluación permanente del tamaño de entidades y de algunos de sus procesos, que orientó las acciones de la primera fase, las iniciativas de la segunda deberían comprometer al Estado en la implementación de todas aquellas acciones necesarias para dar respuesta real y efectiva a los requerimientos del ciudadano como su razón de ser.

Sobre este cambio cabe señalar que la mención a la necesidad de que las acciones de la reforma consulten las necesidades de los ciudadanos aparece en documentos de política definidos con anterioridad al Plan Nacional de Desarrollo; muestra de ello es la inclusión de metas en el Documento Visión Colombia II Centenario: 2019, relacionadas con el fortalecimiento de un Estado eficiente y transparente para mejorar la relación cotidiana del ciudadano con la Administración, bajo unas premisas básicas de mejoramiento de los canales de servicio al ciudadano, el impulso de estrategias de coordinación interinstitucional para la prestación de servicios al ciudadano y la continuidad del proceso de racionalización de trámites de mayor impacto.

En ese contexto, las acciones relativas al mejoramiento de la relación cotidiana entre el ciudadano y la Administración se convirtieron en la gran reforma transversal a implementar desde el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) durante la segunda fase de la reforma, lo cual condujo a la necesidad de plantear una estrategia para que los esfuerzos del Gobierno se orientaran a la construcción y desarrollo de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano que involucrara a las entidades nacionales en un proceso de formulación de políticas, estándares e indicadores, mecanismos de seguimiento y control y modelos de gestión para garantizar la calidad y excelencia en el servicio al ciudadano.

Para efectos de la coordinación y articulación de las acciones necesarias para la consolidación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, se creó en el PRAP una unidad denominada Programa Nacional de Servicio al Ciudadano PNSC⁶ a cuyo cargo se encuentra el diseño y coordinación de todas las acciones al interior del Estado para la aplicación de un nuevo modelo de gestión en servicio al ciudadano, a través de la generación de lineamientos, protocolos, metodologías e indicadores de evaluación y seguimiento relacionados con mejoras en la prestación de servicio y con el fortalecimiento del acceso de los ciudadanos a la Administración Pública por diversos canales de atención.

4. Principales resultados PRAP – Período Agosto de 2007 a Noviembre de 2009

Las acciones emprendidas por el Programa de Renovación de la Administración Pública en el período comprendido de agosto de 2007 a noviembre de 2009, tuvieron como marco las directrices generales del Plan

⁶ El detalle de las acciones, alcance y resultados obtenidos por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano se explican en detalle en esta misma publicación.

Nacional de Desarrollo, relativas a garantizar la sostenibilidad de los ahorros logrados durante el primer cuatrienio (2002-2006)⁷ y al diseño e implementación de las acciones necesarias para mejorar la relación cotidiana entre el ciudadano y la Administración⁸.

En relación con los indicadores de resultado, el proceso de reforma de las entidades de la administración pública nacional, durante el periodo comprendido entre agosto de 2002 y noviembre 30 de 2009, permitió la reestructuración de 181 entidades de la Rama Ejecutiva. De las entidades rediseñadas a través del PRAP, se modificó la planta y la estructura organizacional en 66, se modificó la planta en 29, se liquidaron 47, se crearon 12, se fusionaron 7, se les efectuó cambio de adscripción a 5, se descentralizaron 11, se modificó la estructura en 2 y se escindieron 2. Las anteriores acciones permitieron la supresión de 41.790 puestos de trabajo, equivalentes al 111% de la meta SIGOB 2002-2006, y un ahorro acumulado de \$1,3 billones de 2007.

Por su parte, fueron actualizados los resultados a indicadores de impacto fiscal del proceso de reforma del Estado iniciado desde el año 2002, que permitieron establecer ahorros aproximados de \$24,7 billones de pesos, que corresponden a un impacto fiscal de 5,36% del PIB tal como se muestra a continuación, representados en menores pasivos pensionales por la supresión de cargos, en mejoras en los balances operacionales de empresas públicas⁹ y en utilidades por la venta de activos y de bancos públicos, así:

Cuadro 3. Impacto fiscal de la reforma

Entidad	Efecto Fiscal % PIB* (2002-2010) 4.1.1
Ahorros en Pensiones**	0,97%
Ahorros por mejoras en el Balance Operacional	3,49%
1. Total Ahorros Pensiones y Operación	4,46%
2. Ingresos Netos de la Venta de Activos y Bancos Públicos	0,90%
3. Efecto Fiscal Total	5,36%

Fuente: DEE -DNP

PIB Base 2000 – Pesos corrientes año 2007

* Con excepción de los balances de las electrificadoras (2006), todos los demás balances se proyectaron a 2010.

** Corresponde al ahorro sobre el valor del cálculo actuarial.

En detalle, los ahorros por menores pasivos pensionales corresponden al 0,97% del PIB, como se observa en el siguiente cuadro:

7 Teniendo en cuenta que una de las previsiones señaladas en el PND 2006 – 2010 en relación con las acciones de Reforma del Estado debían estar orientadas a garantizar la sostenibilidad de los ahorros obtenidos durante el primer cuatrienio, el Presidente de la República desde el segundo semestre del año 2007 fijó una directriz conforme a la cual los procesos de reestructuración de entidades deberían consultar los siguientes criterios:

- Reformas a costo cero, es decir, sin impacto presupuestal
- Revisión de esquemas viables de tercerización, esto significaba que ante la perspectiva de aumento de planta era necesario evaluar la utilización de esquemas de tercerización de manera que no se afectaran los indicadores de la Reforma.
- Sistematización de procesos y procedimientos al interior de las entidades que además de limitar ampliaciones en planta permitieran una constante revisión del tamaño de las entidades en procura de su reducción.

Bajo ese esquema la única posibilidad de superar la limitación de crecimiento en planta señalada, dependía única y exclusivamente del Presidente de la República.

8 Como ya se señaló al presentar los resultados de la primera fase de la reforma este documento se limita a presentar los principales indicadores y resultados de las reformas verticales, en tanto el origen, acciones y resultados de cada una de las reformas transversales del Programa se encuentran desarrollados en capítulos autónomos de las presentes memorias.

9 Empresas inicialmente deficitarias, al año 2009 arrojan resultados positivos o menores pérdidas.

Cuadro 4. Ahorros en pensiones

Entidad	VPN costo anterior	VPN costo actual	Ahorro fiscal en pensiones
Telecom	2.16%	1,64%	0.51%
Inravisión/Audiovisuales	0.18%	0.15%	0.03%
ISS	1.14%	0.98%	0.17%
ECOPETROL	2,71%	2.46%	0.25%
Adpostal	0.18%	0.16%	0.02%
TOTAL	6,37%	5,40%	0,97%

* Ahorro generado por planes de retiro voluntario y por expedición del Acto Legislativo en Pensiones. / Nota: La tasa de descuento utilizada es del 4%, que es la tasa regulatoria establecida por la Ley 100 de 1993.

Por su parte, las mejoras en el balance operacional de algunas entidades públicas debido al incremento de los ingresos y a la reducción de los gastos, representa el 3,49% del PIB, así:

Cuadro 5. Ahorros por mejoras en el balance operacional

Entidad	VPN balance operacional anterior	VPN balance operacional actual	Efecto fiscal de mejora en balance operacional
Telecom	-1.06%	1.19%	2.25%
Inravisión/Audiovisuales	-0.02%	0.00%	0.03%
ISS	-1.00%	-0.55%	0.45%
Adpostal	-0.10%	0.01%	0.11%
Electrificadoras*	-0,38%	-0.08%	0.30%
Reestructuración de hospitales	-0.65%	-0.29%	0.35%
Total	-3,20%	0,29%	3,49%

* Con excepción de los balances de las electrificadoras (2006), todos los demás balances se proyectaron a 2010.

La utilidad por la venta de activos y banca pública al año 2009 representó el 0.90% del PIB:

Cuadro 6. Ingresos por la venta de activos y bancos públicos

Activo	Venta 1	4.1.2 Capitalización 1	Valor venta (% del PIB)	Valor capitalización (% del PIB)	Valor neto 1	Utilidad (% del PIB)
Granahorrar ²	\$ 1.036	\$ 503	0.24%	0.12%	\$ 533	0.12%
Granbanco-Ban- cafe ²	\$ 2.361	\$ 1.722	0.55%	0.40%	\$ 639	0.15%
Megabanco ²	\$ 863	\$ 1.002	0.20%	0.23%	\$ -139	-0.03%
CISA ³	\$ 596	\$ -	0.14%	0.00%	\$ 596	0.14%
ISAGEN ⁴	\$ 580	\$ -	0.13%	0.00%	\$ 580	0.13%
Ecogas ⁵	\$ 3.250	\$ 2.276	0.75%	0.53%	\$ 974	0.23%
ESSA ⁶	\$ 346	\$ -	0.08%	0.00%	\$ 346	0.08%
EEC ⁶	\$ 197	\$ -	0.05%	0.00%	\$ 197	0.05%
CENS ⁶	\$ 167	\$ -	0.04%	0.00%	\$ 167	0.04%
Total	\$9.396	\$ 5.503	2.18%	1.27%	\$ 3.893	0.90%

Fuente: DEE DNP a partir de información de FOGAFIN

1 Miles de millones de pesos constantes de 2007.

2 El proceso de venta fue en 2006.

3 El proceso de venta fue en 2007. DOCUMENTO CONPES 3437 de octubre 8 de 2007 "Estrategia para la gestión de activos públicos". Con ello redujo sus activos en un 90%.

4 Corresponde a la venta del 19% de la participación de la nación.

5 Excluye el valor de recursos en caja por \$400 mil millones. En la fila de capitalización se incluye el valor del pasivo que ECOGAS tenía en el momento de la venta

6 La venta se hizo en 2009; en el cuadro los precios de venta se encuentran deflactados a 2007.

Finalmente, en relación con los procesos liquidatorios, a julio de 2007 se habían ordenado 38 procesos de los cuales 33 habían culminado para esa fecha. Para el periodo de gestión julio de 2007 noviembre de 2009, se ordenó la supresión de 9 entidades más y durante el mismo periodo se logró la culminación de 14 procesos liquidatorios.

Así, de las 47 liquidaciones programadas para el periodo 2002-2009, se concluyeron el 89%, que equivale al cierre de 42 procesos liquidatorios -con una duración promedio de 2,5 años por entidad.¹⁰

Liquidaciones Concluidas			
1	DRI	28	MINERCOL

¹⁰ Cabe resaltar que de los 5 procesos liquidatorios que quedaron vigentes, 2 de ellos llevan menos de 1 año en vigencia, Fundación Ciudad de Cali (decretada el 9 de febrero de 2009) y Cajanal EICE (decretada el 12 de junio de 2009).

2	INPA	29	COM. NAL. DE REGALIAS
3	INAT	30	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE MONITOREO SEGUIMIENTO Y CONTROL
4	INCORA	31	CAMINOS VECINALES
5	AUDIOVISUALES	32	FERROVÍAS
6	TELECOM	33	CAPRESUB
7-19	13 TELEASOCIADAS	34	CAJANAL S.A. EPS
20	INRAVISIÓN	35	E.S.E. JOSÉ PRUDENCIO PADILLA
21	ADPOSTAL	36	E.S.E. RAFAEL URIBE URIBE
22	RESIDENCIAS FEMENINAS	37	E.S.E POLICARPA SALAVARRIETA
23	COLPATICIPAR	38	UNAT
24	INST.LUIS CARLOS GALÁN	39	E.S.E RITA ARANGO DEL PINO
25	INURBE	40	E.S.E LUIS CARLOS GALAN
26	COFINPRO	41	BANCO DEL ESTADO
27	CARBOCOL	42	E.S.E FCO DE PAULA SANTANDER
Liquidaciones en bloque			
1	BANCO CAFETERO	4	CAJANAL EICE
2	IFI	5	E.S.E ANTONIO NARIÑO
3	FUNDACIÓN CIUDAD DE CALI		

Fuente: PRAP DNP

5. Conclusiones

A continuación se presentan las principales conclusiones en términos de lecciones de mi paso por la Dirección del Programa:

1. Las acciones de reforma tanto en su dimensión institucional como de procesos de gestión fueron parte central del discurso del Gobierno, lo cual se refleja en la inclusión de la reforma y de sus líneas de acción del Plan de Gobierno contenido en los 100 puntos, en los dos planes nacionales de desarrollo, lo cual garantizó la ejecución de acciones indispensables para su implementación mediante el trámite de reformas en el Congreso, el desarrollo de una agenda reglamentaria de soporte y la definición de su estrategia, así como el respaldo de las acciones emprendidas a través de documentos Conpes.
2. El esquema institucional adoptado para la coordinación de las acciones de reforma, que partía de la base de tener al Departamento Nacional de Planeación como el coordinador técnico, por su conocimiento transversal de los sectores, con una gerencia descentralizada a cargo de las cabezas de los sectores administrativos fue acertado, por las siguientes razones:
 - El esquema respetó la capacidad y autoridad institucional que correspondía a los sectores, tratando de eliminar las consecuencias que hubiera tenido el generar una autoridad paralela para la ejecución de las reformas, con lo cual, el éxito de cada intervención estuvo marcado por las capacidades gerenciales de los ministerios sectoriales.
 - Los ministerios, que consideraron la reforma institucional como una función misional, tuvieron resultados de mayor impacto: Ministerio de Minas y Energía (escisión Ecopetrol y creación de Agencia Nacional

de Hidrocarburos) y Ministerio de Comunicaciones: (creación RTVC, creación Colombia Telecomunicaciones, liquidación Telecom, Adpostal, Inravisión y Audiovisuales).¹¹

3. Pese a lo anterior, se debe tener en cuenta que el criterio fundamental que gobernaba a la reforma era la generación permanente de ahorro fiscal y como soporte a esta orientación se previó que la aprobación de las decisiones relacionadas con la reforma involucraran a diversas entidades, DNP, MHCP, DAFP y a instancias como el Conpes; así, el control sobre el cumplimiento de dichas decisiones quedó en manos de los sectores, lo cual resulta riesgoso en la medida en que el desempeño de éstos no se afecta por los resultados de la política fiscal, y, por lo tanto, no es factible que sus intervenciones estén marcadas por una política de permanente reducción del gasto ni que cuenten con incentivos para hacerla cumplir, lo cual se hizo evidente en la segunda fase de la Reforma que, aunque gobernada por un criterio de garantizar la sostenibilidad de ahorros obtenidos en el primer cuatrienio, enfrentó dificultades por los constantes requerimientos de las entidades orientados a ensanchar sus plantas con base en las nuevas obligaciones y compromisos adquiridos como consecuencia de la intensa agenda legislativa promovida por el Gobierno y los compromisos adquiridos a nivel regional e internacional¹².
4. Necesidad de medir el resultado e impacto de la reforma. La urgencia de reforma no justifica la ausencia de indicadores detallados y de levantamientos de líneas de base que permitan hacer un seguimiento del impacto real de la reforma y adviertan sobre la necesidad de reevaluar ciertas decisiones. No se trata sólo de indicadores macro (disminución de déficit, ahorros, etc.), sino de indicadores que muestren el avance micro de reformas a entidades o procesos puntuales.
5. Por último, aunque es instrumental tener un objetivo de reforma simple y sencillo de medir (i.e, reformas que se promueven para generar ahorros fiscales), es necesario superar la unidimensionalidad en el análisis y evitar el estancamiento y agotamiento de la estrategia.

Si bien es importante contar con indicadores macro para hacer seguimiento a la reforma, de acuerdo con los objetivos generales (i.e. ahorros para medir impacto fiscal), estos indicadores no pueden convertirse en la unidad de análisis exclusiva de las acciones de reforma en la medida en que puede haber acciones que aunque afecten negativamente el indicador macro de control resulten deseables desde el punto de vista de eficiencia y eficacia estatal.

La reforma puede caer, por inercia, en la unidimensionalidad de análisis y en una “trampa” de indicadores, así, en la medida en que las acciones de renovación cambian de prioridades y enfoques, los indicadores de control también se deben adaptar a las nuevas realidades y ser especializados o “micro” cuando así se requiera.

Las acciones de reforma, de manera particular las relacionadas con el análisis de la intervención de entidades, deben considerar no solamente la dimensión de la organización, sino de manera principal el entorno político, normativo y económico que las afecta, así como la estrategia para alcanzar sus objetivos, todo lo cual se ve limitado cuando el criterio rector que las gobierna es eminentemente fiscal, lo cual si bien resulta un sano propósito, provoca dificultades al momento de hacer un análisis exhaustivo de la situación de debilidad institucional de algunas de ellas.

¹¹ El alcance de las acciones y resultados de los procesos de transformación de los sectores de Comunicaciones y Minas y Energía este último en relación con las intervenciones en energía e hidrocarburos se encuentran detallados en capítulos posteriores de las presentes memorias.

¹² Las acciones del Gobierno Nacional durante el período 2002 – 2010 se caracterizaron por la promoción y trámite de una agenda legislativa a nivel sectorial, que sumada a los compromisos adquiridos en el marco de los acuerdos de integración económica negociados, además de los compromisos que se generaban a nivel interno en los diferentes foros promovidos por el Gobierno, en particular en los consejos comunales, generaron un aumento en las funciones y tareas a cargo de los sectores que en muchos casos requerían de intervenciones que permitieran redimensionar el tamaño de los mismos, sin embargo esto iba en contravía del lineamiento de reducción del gasto permanente de la Reforma, todo lo cual generó en muchos casos la imposibilidad de encontrar un adecuado balance entre una y otras intervenciones.

ESTADO DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DEL ESTADO A AGOSTO DE 2010

PAOLA GÓMEZ CAMPOS

Directora del Programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación. Abogada de la Universidad de la Sabana, especialista en derecho de la empresa y derecho comercial de la Universidad del Rosario, en Bogotá. Se ha desempeñado como directora jurídica de empresas del campo inmobiliario y posteriormente como asesora del Programa de Gestión de Activos.

En este artículo se describen, de manera consolidada, las principales acciones de reforma y resultados del Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP- y su esquema de financiación, durante el periodo 2002-2010. Es importante anotar que esta presentación agrupa los resultados del Programa, aunque para cada estrategia se detalle su enfoque y desarrollo en capítulos independientes.

1. La reforma organizacional de entidades públicas: reformas verticales¹

El proceso de reforma organizacional parte de una reflexión acerca de la misión pública esencial que tiene una entidad o un conjunto de entidades, a la que le siguen la identificación de las funciones que deben desarrollarse de forma prioritaria y el análisis sobre la capacidad organizacional existente para adelantarlas; de este contraste, surgen recomendaciones para el fortalecimiento de la estructura organizacional de las entidades públicas. En términos generales, la orientación que persigue el nuevo diseño busca que el Estado tenga un aparato administrativo focalizado y fortalecido en lo misional, con la suficiente flexibilidad para adaptarse a nuevos retos y circunstancias cambiantes.

Desde su formalización a través de la Directiva Presidencial 10 de 2002 y del Conpes 3248 de 2003, el PRAP fue concebido como la instancia coordinadora de la reforma organizacional de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, coordinación que se ejerce desde el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Esta función ha tenido diferentes momentos desde 2002-03, periodo en el cual inicia de manera efectiva: en un primer momento, podría caracterizarse como promotora de reformas puntuales y de alto impacto. En este conjunto se incluyen todas las intervenciones que se realizaron usando las Facultades Extraordinarias otorgadas por la Ley 790 de 2002, que tuvieron como ejemplos sobresalientes las escisiones de Ecopetrol y del Instituto del Seguro Social y la fusión de siete Ministerios. También hacen parte de este conjunto las intervenciones que modificaron estructuralmente las empresas públicas, o que las enajenaron, del que fueron representativas las reformas de los Sectores de Telecomunicaciones y Financiero.

Para aquella época, la reforma organizacional del Estado tuvo un enfoque que priorizaba el efecto fiscal. Hay que recordar que durante el periodo en que fue concebida, las experiencias de crisis económicas recientes de otros países de la región, especialmente de Argentina, eran muy cercanas y, por lo tanto, era de la mayor importancia para la nueva Administración reducir el desequilibrio fiscal. En consecuencia, parte del resultado que perseguía la estrategia de reforma organizacional era la disminución en los costos de funcionamiento de la Administración Pública, a través de la disminución de puestos de trabajo. Como se observa en el Cuadro 1, con corte a diciembre de 2009, se habían suprimido 44.194 puestos de trabajo. Adicionalmente, el cálculo presupuestal de disminución de costos de funcionamiento se calcula en aproximadamente 1,46 billones de pesos.

¹ Reforma organizacional de la(s) entidad(es) pertenecientes a un sector administrativo (i.e. conjunto de entidades cuyo elemento común es la adscripción o la vinculación a un Ministerio o Departamento Administrativo).

Cuadro 1. Reforma de entidades públicas - Ahorros por racionalización de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional

Puestos de trabajo suprimidos por racionalización de personal	Valor de los recursos ahorrados por racionalización de planta (millones de pesos)
44.194	1.459.077

MHCP-PRAP a 31-dic-2009 (pesos de 2009)

Estos ahorros son el resultado directo de la intervención en 182 entidades. En 91 entidades se modificó la estructura y/o planta, 15 se descentralizaron, 7 fueron fusionadas, a 5 se les cambió la adscripción y 2 fueron escindidas. Adicionalmente, 49 entidades fueron liquidadas y otras 13 creadas.

Ahora bien, desde inicios de 2005, una vez se completa la agenda inicial de intervenciones de alto impacto, la coordinación cambia en su enfoque. Se prioriza el control de los ahorros generados en la primera etapa y la racionalidad organizacional, y se inician procesos para sistematizar la información pertinente para la reforma. Por una parte, el control de los ahorros y de la racionalidad organizacional se ejerce de manera periódica a través del Comité Técnico del PRAP, conformado por la oficina central del Programa y la dirección técnica pertinente del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Prácticamente la totalidad de las propuestas de modificaciones organizacionales de los últimos seis años han sido evaluadas desde una perspectiva jurídica, económica, organizacional y financiera por este Comité Técnico. Por la otra, la sistematización de la información se centra en procesos que permiten construir los indicadores que desde un principio fueron definidos para hacerle seguimiento a la reforma organizacional de las entidades públicas y a su impacto: número de entidades rediseñadas, ahorros en costos de funcionamiento, número de puestos de trabajo suprimidos e impacto fiscal de la reforma.

En forma paralela a estos cambios en el enfoque de coordinación, también desde 2005-06 se modificó el reporte de dos de los mencionados indicadores, para incluir información de la reforma a la red hospitalaria nacional, que se integra al indicador de número de entidades rediseñadas y que desde 2007 hizo parte del cálculo del indicador de impacto fiscal de la reforma², y del número de Empresas de Servicios Públicos –ESP- intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD- en desarrollo de sus funciones de inspección, vigilancia y control, actividad que se registra en el indicador de número de entidades rediseñadas³.

Estos cambios se debieron a la necesidad de integrar en indicadores agregados las diferentes acciones de reforma estatal que el Gobierno Nacional inició desde 2002-03, así éstas no fueran dirigidas o coordinadas desde el PRAP. De esta manera, con corte a 31 de marzo de 2010 se da cuenta de 464 entidades sobre las cuales se han realizado intervenciones en cualquiera de las tres líneas de reforma de acción estatal, como se presenta a continuación en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Número de entidades rediseñadas

Tipo de entidad	Número de entidades (agosto 2002-marzo 2010)
Entidades de los 20 sectores de la rama ejecutiva rediseñadas y renovadas (1)	182
Hospitales modernizados (2)	243
Empresas de servicios públicos intervenidas (3)	39
Total entidades	464

Fuentes: (1) PRAP-DNP; número total de decretos: 1.049. (2) MPS; 16 hospitales con más de una intervención (corte 31 diciembre 2009). (3) SSPD Empresas de servicios públicos intervenidas: Superservicios- Dirección de intervenidas y en liquidación.

² La reforma de la red hospitalaria es coordinada desde el Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes del Ministerio de la Protección Social –MPS-, que periódicamente envía información de sus resultados al PRAP

³ La intervención en empresas vigiladas se realiza con el objeto de garantizar la sostenibilidad de la prestación efectiva del servicio público a la población.

De otra parte, los procesos de liquidación de entidades públicas fueron objeto de especial atención en la coordinación de la reforma organizacional. Históricamente, la duración de un proceso de liquidación, desde que se decretaba hasta que se declaraba cerrado, fácilmente superaba los diez años. En casos extremos, como la liquidación de entidades financieras a cargo del Gobierno Nacional, los procesos superaron los veinte años. Desde las perspectivas de eficiencia económica, de seguridad jurídica y de costos fiscales, este fenómeno sólo se podía explicar por una incorrecta alineación de incentivos y por la ausencia de coordinación para la protección de los intereses del Estado.

Para prevenir y corregir estos problemas, el PRAP, a través de un equipo especializado, ha hecho seguimiento a los 49 procesos de liquidación decretados desde agosto de 2002. Por una parte, estas liquidaciones fueron diseñadas para que se adelantaran a través de contratos con Fiduciarias y se incorporaran incentivos monetarios explícitos tendientes a una rápida conclusión del proceso de liquidación. Complementariamente, el PRAP realiza un monitoreo constante para identificar de forma temprana aspectos críticos de los diferentes procesos de liquidación, con el fin de movilizar a las entidades estatales y otros actores hacia el cumplimiento de los plazos y cronogramas previstos con antelación. Toda esta actividad se ha traducido en el cierre de 43 de las 49 liquidaciones decretadas desde agosto de 2002, con una duración promedio de 2,6 años. De las seis liquidaciones todavía en trámite, sólo una excede ese promedio⁴ y todas deberían concluirse en el periodo 2010-11. El Cuadro 3 resume estos resultados.

Cuadro 3. Procesos de liquidación decretados desde agosto de 2002

Liquidaciones Concluidas (90%)			
1	DRI	28	INURBE
2	INPA	29	COFINPRO
3	INAT	30	CARBOCOL
4	INCORA	31	MINERCOL
5	AUDIOVISUALES	32	COM. NAL. DE REGALIAS
6	TELECOM	33	UNIDAD ADMINISTRATIVA DE MONITOREO SEGUIMIENTO Y CONTROL
7-19	13 TELEASOCIADAS	34	CAMINOS VECINALES
20	INRAVISIÓN	35	FERROVÍAS
21	ADPOSTAL	36	CAPRESUB
22	RESIDENCIAS FEMENINAS	37	CAJANAL S.A. EPS
23	COLPARTICIPAR	38	E.S.E. JOSÉ PRUDENCIO PADILLA
24	INST. LUIS CARLOS GALÁN	39	E.S.E. RAFAEL URIBE URIBE
25	BANCO DEL ESTADO	40	E.S.E POLICARPA SALAVARRIETA
26	IFI	41	E.S.E LUIS CARLOS GALÁN
27	UNAT	42	E.S.E RITA ARANGO DEL PINO
43	E.S.E FCO DE PAULA SANTANDER		
Liquidaciones en Trámite (10%)			
1	BANCO CAFETERO	4	ETESA
2	E.S.E ANTONIO NARIÑO	5	FUNDACIÓN CIUDAD DE CALI

Liquidaciones Concluidas (90%)

3	CAJANAL E.I.C.E	6	ECOGAS
---	-----------------	---	--------

Fuente: PRAP-DNP, Coordinación de Liquidaciones

Las acciones de reforma de las organizaciones públicas han tenido un impacto fiscal significativo que asciende a 25,4 billones de pesos, correspondientes al 5,36% del PIB 2007. Este impacto proviene de, los menores pasivos pensionales debido a la supresión de cargos; el Acto Legislativo 1 de 2005 que en materia de pensiones eliminó los regímenes especiales; la mejora en los balances operacionales de las empresas públicas⁵; y los ingresos netos por la venta de activos y de bancos públicos. El Cuadro 4 resume este cálculo:

Cuadro 4. Impacto fiscal de la reforma del Estado (% del PIB de 2007 Base 2000)

Entidad	Efecto Fiscal % PIB* (2002-2010)
Ahorros en Pensiones**	0,97%
Ahorros por mejoras en el Balance Operacional	3,49%
1. Total Ahorros Pensiones y Operación	4,46%
2. Ingresos Netos de la Venta de Activos y Bancos Públicos	0,90%
3. Efecto Fiscal Total	5,36%

FUENTE: DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS-DNP PIB 2007.

* Con excepción de los balances de las electrificadoras (2006), todos los demás balances se proyectaron a 2010. ** Corresponde al ahorro sobre el valor del cálculo actuarial.

En detalle, los ahorros por menores pasivos pensionales corresponden al 0,97% del PIB, como se observa en el Cuadro 5:

Cuadro 5. Ahorros en pensiones* (% del PIB de 2007 Base 2000)

Entidad	VPN costo anterior	VPN costo actual	Ahorro fiscal en pensiones
Telecom	2.16%	1,64%	0.51%
Inravisión/Audiovisuales	0.18%	0.15%	0.03%
ISS	1.14%	0.98%	0.17%
Ecopetrol	2,71%	2.46%	0.25%
Adpostal	0.18%	0.16%	0.02%
TOTAL	6,37%	5,40%	0,97%

* Ahorro generado por planes de retiro voluntario y por expedición del Acto Legislativo en Pensiones.

Nota: La tasa de descuento utilizada es del 4%, que es la tasa regulatoria establecida por la Ley 100 de 1993.

Por su parte, las mejoras en el balance operacional de algunas empresas públicas debido al incremento de los ingresos y a la reducción de los gastos, representa el 3,49% del PIB, según de discrimina en el Cuadro 6:

5 Empresas inicialmente deficitarias, se encuentran arrojando resultados positivos o menores pérdidas.

Cuadro 6. Mejoras en balance operacional (% del PIB de 2007 Base 2000)

Entidad	VPN balance operacional anterior	VPN balance operacional actual	Efecto fiscal de mejora en balance operacional
Telecom	-1.06%	1.19%	2.25%
Inravisión/Audiovisuales	-0.02%	0.00%	0.03%
ISS	-1.00%	-0.55%	0.45%
Adpostal	-0.10%	0.01%	0.11%
Electrificadoras*	-0.38%	-0.08%	0.30%
Reestructuración de hospitales	-0.65%	-0.29%	0.35%
TOTAL	-3,20%	0,29%	3,49%

* Con excepción de los balances de las electrificadoras (2006), todos los demás balances se proyectaron a 2010.

Finalmente, como se muestra en el Cuadro 7, la utilidad por la venta de activos y banca pública representa el 0.90% del PIB:

Cuadro 7. Valor neto venta de activos y bancos públicos* (% del PIB de 2007 Base 2000)

Activo	Venta ¹	Capitalización ¹	Valor venta (% del PIB)	Valor capitalización (% del PIB)	Valor neto ¹	Utilidad (% del PIB)
Granahorrar ²	\$ 1.036	\$ 503	0.24%	0.12%	\$ 533	0.12%
Granbanco-Bancafe ²	\$ 2.361	\$ 1.722	0.55%	0.40%	\$ 639	0.15%
Megabanco ²	\$ 863	\$ 1.002	0.20%	0.23%	\$ -139	-0.03%
CISA ³	\$ 596	\$ -	0.14%	0.00%	\$ 596	0.14%
ISAGEN ⁴	\$ 580	\$ -	0.13%	0.00%	\$ 580	0.13%

Ecogas ⁵	\$ 3.250	\$ 2.276	0.75%	0.53%	\$ 974	0.23%
ESSA ⁶	\$ 346	\$ -	0.08%	0.00%	\$ 346	0.08%
EEC ⁶	\$197	\$ -	0.05%	0.00%	\$ 197	0.05%
CENS ⁶	\$ 167	\$ -	0.04%	0.00%	\$ 167	0.04%
TOTAL	\$9.396	\$ 5.503	2.18%	1.27%	\$ 3.893	0.90%

FUENTE: FOGAFIN

- 1 Miles de millones de pesos constantes de 2007.
- 2 El proceso de venta fue en 2006.
- 3 El proceso de venta fue en 2007. DOCUMENTO CONPES 3437 de octubre 8 de 2007 “Estrategia para la gestión de activos públicos”. Con ello redujo sus activos en un 90%.
- 4 Corresponde a la venta del 19% de la participación de la nación.
- 5 Excluye el valor de recursos en caja por \$400 mil millones. En la fila de capitalización se incluye el valor del pasivo que ECOGAS tenía en el momento de la venta
- 6 La venta se hizo en 2009; en el cuadro los precios de venta se encuentran deflactados a 2007.

2. Reformas a los procesos de gestión básicos en las entidades públicas: reformas transversales

Se denomina reformas transversales a aquellas iniciadas con el objetivo de revisar y optimizar los procesos estratégicos básicos de gestión en la administración pública. Son transversales en el sentido de que son comunes a todas las entidades públicas, independientemente del sector administrativo al que pertenezcan. De acuerdo con los documentos de política de la reforma del Estado, las reformas transversales son las que siguen:

Cuadro 8. Entidades coordinadoras de las reformas transversales

Reforma transversal	Entidad coordinadora
Contratación Pública Gestión de Activos Servicio al Ciudadano	Departamento Nacional de Planeación -PRAP
Gestión por resultados	Departamento Nacional de Planeación - DEPP ¹
Empleo Público Antitrámites Control Interno	Departamento Administrativo de la Función Pública
Defensa Jurídica del Estado	Ministerio del Interior y de Justicia

Regulación y Control	Departamento Nacional de Planeación –PRAP / Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
Sistemas de información y gobierno electrónico	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -Gobierno en Línea
Presupuesto	Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cada una de estas reformas se han logrado resultados interesantes para los que se cuenta con un capítulo propio en las Memorias de Renovación del Estado 2002-2010, razón por la cual no se profundizará sobre ellas en este texto. Sin embargo, sí debe señalarse que aunque se siguen adelantando acciones en cada una, el PRAP ha dispuesto que el grueso de sus esfuerzos se orienten a la construcción y desarrollo de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano que involucre a las entidades nacionales en un proceso de formulación de políticas, estándares e indicadores, mecanismos de seguimiento y control y modelos de gestión para garantizar la calidad y excelencia en el servicio al ciudadano.

Este enfoque se planteó por el Gobierno Nacional en el documento “Visión Colombia II Centenario 2019” y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, y para ponerlo en práctica, el PRAP creó el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), cuya misión se circunscribe a establecer estrategias transversales relacionadas con la formación integral de quienes atienden directamente a la ciudadanía en los puntos de contacto y atención al ciudadano y a apoyarse en el Departamento Administrativo de la Función Pública para que el proceso de optimización, racionalización y automatización de trámites tenga un impacto visible en el ciudadano. Adicionalmente, el PNSC debe coordinar la generación de lineamientos, protocolos, metodologías e indicadores de evaluación y seguimiento relacionados con mejoras en la prestación del servicio y con el fortalecimiento del acceso de los ciudadanos a la Administración Pública por diversos canales de atención.

Por ello, aunque las tareas del Programa de Renovación de la Administración Pública han sido objeto de seguimiento desde sus inicios dentro del sistema de medición de las metas gubernamentales, actualmente tan sólo se encuentra vigente el indicador relacionado con el componente de servicio al ciudadano. Los demás indicadores que se han empleado a lo largo del tiempo, han arrojado datos importantes de cumplimiento, han logrado su medición completa o han sido trasladados a una entidad diferente al DNP:

Cuadro 9. Indicadores del PRAP

Nombre Indicador	Unidad de Medida	Meta del cuatrienio	Resultado Cuatrienio	Porcentaje avance cuatrienio	Indicador fecha de corte
Entidades de los 19 sectores de la rama ejecutiva, rediseñadas y renovadas (primera fase del PRAP)	Entidades	121	172	142,15%	31-dic-06
Generación de ingresos y/o ahorros en gestión productiva de activos ²	Millones de pesos	175.000	288.459	164,83%	31-dic-06
Levantamiento de inventarios con diagnóstico jurídico, físico y contable	Inventarios	6.000	2.293	38,22%	31-dic-06

Número de entidades prioritarias apoyadas en sus procesos de rediseño (segunda fase del PRAP)	Entidades	20	17	85%	31-dic-06
Puestos de trabajo suprimidos por racionalización de personal (proyectado, primera fase del PRAP)	Puestos de trabajo	37.631	32.836	87,26%	6-jul-06
Valor de los recursos ahorrados por racionalización de plantas de personal	Millones de pesos	946.767	1.036.115	109,44%	7-ago-06

Así, la medición actual del PRAP se realiza sobre el “Porcentaje de implementación del Sistema Nacional del Servicio al Ciudadano en entidades prioritarias de la Administración Pública Nacional”, cuya meta para el cuatrienio 2006-2010 es de 95%. Valga señalar, que a 31 de diciembre de 2009 se alcanzó un avance de 71,29%.

3. Esquema de Financiación del Programa de Renovación de la Administración Pública.

El Programa de Renovación de la Administración Pública se ha financiado con cuatro fuentes de recursos principalmente, aunque debe mencionarse que en los comienzos del proyecto (entre el año 2002 y el 2003), el PRAP funcionó con financiación de cooperación internacional (CAF | PNUD). Aquellas fuentes, asignadas y ejecutadas dentro del proyecto de inversión BPIN 0027-06502-0000, provienen de, (i) el crédito BID N° 1561/OC-CO; (ii) recursos de Presupuesto Nacional; (iii) donación TF092702 del Banco Mundial; y, una donación COL/03/007 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, las cuales se han recibido y ejecutado en distintos momentos desde 2002, como se describe a continuación.

En resumen, la operación completa del PRAP 2002-2010 asciende a US \$32,435,037, los cuales se han apropiado y ejecutado como sigue:

Cuadro 10. Resumen Recursos PRAP por fuente

Fuente	Valor apropiado y reconocido	Valor Ejecutado	% ejecución
Crédito PRAP-BID (DNP, MinTic, MIJ, DAFP)	9.734.328	8.909.075 *	91,5%
Otros Recursos (Incluye contrapartida operación de Crédito -DNP, MinTic, MIJ, DAFP-)	20.586.425	16.369.302 **	79,5%
Donaciones BIRF (DNP)	715.000	694.697 ***	97,1%
Cooperación PNUD (DNP)	1.399.284	1.397.033 *	99,8%
TOTAL	32.435.037	27.370.107	84,4%

Fuente: PNUD y DNP-PRAP (valores expresados en US\$ Dólares)

* A 31 de diciembre de 2009

** A 30 de abril de 2010 - los recursos diferentes a contrapartida de la operación de Crédito
A 31 de diciembre de 2009 – Los recursos de contrapartida de la operación de Crédito

*** A 30 de abril de 2010

3.1. Crédito PRAP-BID

El 9 de septiembre de 2004 la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, suscribieron el contrato de préstamo N° 1561/OC-CO, con el objeto de incrementar la productividad en la Administración Pública Nacional (APN), a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales. Este crédito se estructuró con base en cuatro componentes:

- a. Reestructuración de la Administración Pública Nacional –APN-, con el propósito de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales;
- b. Reforma en la gestión del empleo público, para potenciar la mejora del servicio público,
- c. Fortalecimiento de sistemas transversales de gestión, con el fin de mejorar la integración, calidad y eficiencia de los sistemas transversales de gestión jurídica y de gestión de activos de la APN; y
- d. Integración de la información para la gestión pública, de manera que se amplíe la generación, integración y transparencia de la información en la gestión pública.

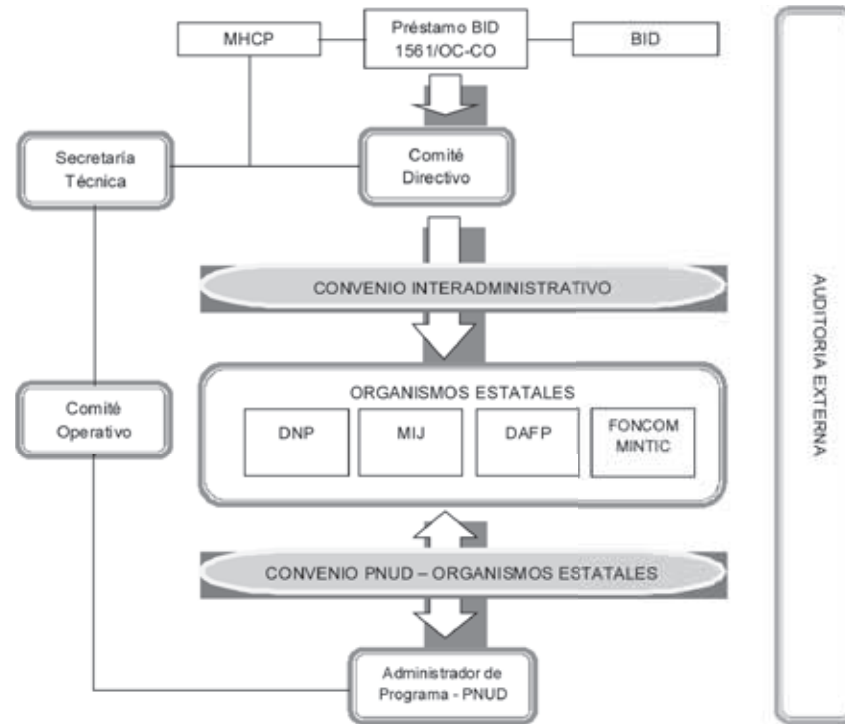
A su vez, cada uno de estos componentes se enfrenta a dos áreas específicas de intervención o “subcomponentes”, los cuales están técnicamente a cargo de la entidad del Gobierno Nacional competente en la materia, tal como se detalla en el cuadro que sigue.

Cuadro 11. componentes y subcomponentes del crédito PRAP-BID

Entidad	Componente/Subcomponente
Reestructuración de la administración pública nacional	
DNP	Reorganización interna de Ministerios y Entidades.
	Plan de rehabilitación laboral (Plan de Protección Social – PPS).
Reforma del empleo público	
DAFP	Diseño e implementación de instrumentos de promoción de la meritocracia en el empleo público.
	Modernización del sistema de información y gestión del empleo público, mediante el diseño e implantación de un sistema compartido de nómina y gestión de recursos humanos
Fortalecimiento de sistemas transversales de gestión	
MIJ	Estrategia Gestión jurídica de la APN.
DNP	Sistema Gestión de activos fijos.
Integración de la información para la gestión pública	

MINISTERIO DE COMUNICACIONES (FONCOM-AC)	Gobierno Electrónico (Portal de Servicios).
	Diseño e implementación de un Sistema de compras y contrataciones gubernamentales (e-procurement).

Con base en esta estructura se concibió el siguiente esquema para la operación del crédito, con cuatro entidades coejecutoras de los recursos, un Comité Directivo, un Administrador del Programa (PNUD) y una Secretaría Técnica como apoyo a la gestión:



La fecha límite para la ejecución del crédito se ha establecido para el 31 de octubre de 2010, y en total asciende a la suma de US\$ 9.734.328, de los cuales, a 31 de diciembre de 2009, se ha ejecutado el 91,52%. Los recursos se han distribuido por subcomponente de la siguiente manera:

Cuadro 12. Recursos Fuente Crédito | Operación de Crédito PRAP-BID Por subcomponente

Categoría de inversión	Total apropiado y reconocido
1. ADMINISTRACIÓN	738.616
COSTOS ADMINISTRATIVOS	30.000
COORDINACIÓN DE LA REFORMA DE LA APN	708.616
2. COSTOS DIRECTOS	
REESTRUCTURACIÓN DE LA APN	2.935.409
a) REORGANIZACIÓN DE MINISTERIOS Y ENTIDADES Y LIQUIDACIONES	2.935.409
b) PLAN DE PROTECCIÓN SOCIAL A DESVINCULADOS	0
REFORMA EN LA GESTIÓN DE EMPLEO PÚBLICO	2.982.833

a) INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN EN LA MERITOCRACIA	154.592
b) SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE EMPLEO PÚBLICO	2.828.241
FORTALECIMIENTO SISTEMAS TRANSVERSALES DE GESTIÓN	2.407.091
a) GESTIÓN JURÍDICA	712.018
b) GESTIÓN DE ACTIVOS FIJOS	1.695.073
INTEGRACIÓN DE LA INFORMACION PARA LA GESTION PÚBLICA	345.478
a) PORTAL DE SERVICIOS	248.585
b) SISTEMA DE E-PROCUREMENT	96.894
3. COSTOS CONCURRENTES	324.900
AUDITORIA	68.765
MONITOREO Y EVALUACIÓN	256.135
TOTAL	9.734.328

Fuente: PNUD (valores expresados en US\$ Dólares)

La cifra total, según la entidad coejecutora de los recursos se discrimina así:

Cuadro 13. Recursos Fuente Crédito | Operación de Crédito PRAP-BID Por entidad coejecutora

Categoría de inversión	Total apropiado y reconocido
Departamento Nacional de Planeación - DNP	5.620.823
Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP	3.026.588
Ministerio del Interior y de Justicia - MIJ	715.425
Ministerio de Tecnologías de la Info. y las Telecomunicaciones	371.492
TOTAL	9.734.328

Fuente: PNUD (Valores expresados en US\$ Dólares)

3.2. Otros recursos de la Nación

En el año 2004 se formula y pone en ejecución el proyecto de inversión “Renovación de la Administración Pública”, que sigue vigente a la fecha. A partir de ese año se inicia la ejecución del mismo con los recursos del crédito PRAP-BID y el aporte de recursos de la Nación a manera de contrapartida.

Cuadro 14. Recursos Fuente Contrapartida | Operación de Crédito PRAP-BID Por subcomponente

Categoría de inversión	Total apropiado y reconocido
1. ADMINISTRACIÓN	2.533.830
COSTOS ADMINISTRATIVOS	2.197.319
COORDINACIÓN DE LA REFORMA DE LA APN	336.511
2. COSTOS DIRECTOS	
REESTRUCTURACIÓN DE LA APN	458.687
a) REORGANIZACIÓN DE MINISTERIOS Y ENTIDADES Y LIQUIDACIONES.	203.947
b) PLAN DE PROTECCIÓN SOCIAL A DESVINCULADOS	254.740
REFORMA EN LA GESTIÓN DE EMPLEO PÚBLICO	329.033
a) INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN EN LA MERITOCRACIA	73.311
b) SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE EMPLEO PÚBLICO	255.722
FORTALECIMIENTO SISTEMAS TRANSVERSALES DE GESTIÓN	364.955
a) GESTIÓN JURÍDICA	64.773
b) GESTIÓN DE ACTIVOS FIJOS	300.182
INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN PÚBLICA	11.412.385
a) PORTAL DE SERVICIOS	4.518.798
b) SISTEMA DE E-PROCUREMENT	6.893.588
3. COSTOS CONCURRENTES	128.194
AUDITORIA	53.062
MONITOREO Y EVALUACIÓN	75.132
TOTAL	15.227.083

Fuente: PNUD (Valores expresados en US\$ Dólares)

De igual manera, la cifra total según la entidad coejecutora de los recursos, se discrimina así:

Cuadro 15. Recursos Fuente Contrapartida | Operación de Crédito PRAP-BID Por entidad coejecutora

Categoría de inversión	Total apropiado y reconocido
Departamento Nacional de Planeación - DNP	1.638.496
Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP	745.539
Ministerio del Interior y de Justicia - MIJ	125.632
Ministerio de Tecnologías de la Info. y las Telecomunicaciones	12.717.416
TOTAL	15.227.083

Fuente: PNUD (Valores expresados en US\$ Dólares)

De manera paralela a la operación de crédito, a partir del año 2004, el DNP emprendió parte de su ejecución presupuestal con recursos Nación, independientes de la operación de crédito, los que en los últimos 2 años representan la mayoría de los fondos del proyecto, con especial énfasis en la reforma transversal de Servicio al Ciudadano, del año 2008 en adelante.

En el tiempo, dichos recursos han sido utilizados de la siguiente forma:

Cuadro 16. Recursos Fuente Otros recursos Nación (diferente a contrapartida Operación de Crédito PRAP-BID)

Año	Recursos Apropriados	Recursos Comprometidos
2004	374.576	188.290
2005	2.541	2.541
2006	31.344	31.344
2007	1.182.178	1.172.149
2008	677.177	642.404
2009	1.352.595	1.227.280
2010	1.738.930	893.144
TOTAL	5.359.341	4.157.152

Fuente: DNP-PRAP (Valores expresados en US\$ Dólares (TRM Anual y corte 30 de abril 2010))

3.3. Donaciones del Banco Mundial

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF- ha aprobado dos donaciones para el proyecto de Renovación del Estado.

La primera, TF-054279, ascendió a la suma de US\$350,000 y se destinó al Programa de Gestión de Activos, alcanzando su ejecución total en el año 2007.

Por otra parte, la donación TF-092702, se dirigió específicamente a la reforma transversal de fortalecimiento a la contratación pública nacional, firmada en enero del año 2009, por un monto de US\$ 365,000. Se espera terminar su ejecución a finales del año 2010. Estos recursos se incorporaron directamente al presupuesto de inversión del DNP (proyecto PRAP) en el presente año, luego de haber pertenecido en el año anterior a un subproyecto de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

3.4. Cooperación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

Mediante el Convenio COL-03/007 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, se apoyó la reforma por un monto de US\$ 1,399,284 para el apoyo de la modernización el Estado a través de la reestructuración de la Administración Pública Nacional y en especial la protección de los funcionarios públicos desvinculados por el proceso de reestructuración. Esta operación inició en el año 2003 y actualmente se encuentra en proceso de cierre, ejecutándose prácticamente el 100% de los recursos.

4. Conclusión

Los resultados aquí expuestos demuestran la importancia de invertir en la modernización de la Administración Pública. Sin entrar a hacer cálculos detallados, la inversión total que se hizo en el PRAP no alcanza a ser el uno por ciento del impacto fiscal que tuvo la reforma.

Con todo, sin negar la importancia de esa cuantificación, debe señalarse que el impacto del PRAP no ha de reducirse al aspecto puramente fiscal, pues de hacerlo se estarían dejando de lado los resultados intangibles,

entre los cuales, cuando menos, deben destacarse dos: el primero, haber influido en la agenda de los gerentes públicos, para que consideraran como prioritarios temas novedosos y complejos, como por ejemplo la gestión de inmuebles, y el segundo, haber promovido una cultura de innovación, de tal forma que la mayoría de las organizaciones públicas buscan hoy la manera de cambiar para adelantar de mejor manera sus tareas misionales, en un marco de priorización del servicio respetuoso y amable al ciudadano.

LA REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO

MANUEL FERNANDO MAIGUASHCA OLANO

Socio de Cerrito Capital firma de banca de inversión y fondo de capital privado en el sector de energía, hidrocarburos y minería. Economista de Texas A&M University con especialización en Gerencia, Gobierno y Asuntos Públicos en la Universidad Externado de Colombia y Columbia University. Comenzó su carrera en la gobernación del Valle del Cauca, posteriormente fue asesor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a mediados de los noventa cuando se inicia el proceso de privatización del sector eléctrico colombiano. En el sector privado trabajó en un fondo de capital de riesgo como vicepresidente con actividades en Colombia y más tarde fue consultor en telecomunicaciones en Argentina. A partir de 2003 y por seis años y medio fue viceministro de Minas y Energía. Presidió la Comisión de Energía y Gas durante este lapso, lideró los procesos de reestructuración del sector de distribución eléctrica, la interconexión con Ecuador, el proceso de reestructuración de Ecogas y asistió a las juntas directivas de Ecopetrol, FEN, ISA e ISAGEN, entre otras.

1. Las leyes 142 y 143

Hasta mitad del siglo XIX el escenario práctico de la energía lo dominaban los carbohidratos. La leña, el aceite de ballena, los vapores calientes y los caballos eran las fuentes para cocción, movimiento y transporte. El escenario teórico comenzaba a ser menos misterioso con los primeros enunciados de las leyes de termodinámica. A partir de la segunda mitad del siglo y con el invento del motor de combustión la Humanidad inicia la era de los hidrocarburos.

A finales del siglo XIX comienza a utilizarse de manera masiva una nueva forma de energía. Una que proviene de la diferencia del potencial entre dos puntos, una que puede utilizarse para todo tipo de trabajo, que requiere de conductores para transportarla, que es difícil de almacenar y que demora años en poder domesticarse en plantas generadoras: la energía eléctrica.

Desde sus inicios, la electricidad ha sido una provocación a la creatividad del hombre en diferentes disciplinas. Desde el biólogo que se asombra de las descargas eléctricas de las anguilas pasando, el entusiasta ingeniero que descubre la fuerza de las caídas de agua, hasta el estadista que plantea que la provisión de la electricidad debe ser una tarea exclusiva de los gobiernos y no de los ciudadanos.

Los esquemas para que la energía eléctrica sea masiva, confiable y económica han evolucionado en movimientos pendulares, a veces bruscos. En Colombia el último movimiento fuerte sucedió a mediados de los noventa.

Durante la década de los ochenta y a raíz de la crisis cambiaria que vivió el país el sector eléctrico entraba en una quiebra técnica. El 30% de la deuda del país se concentraba en dicho sector y los ingresos por tarifa cubrían solamente el 6% de la inversión. El Estado era el dueño de los activos, así como el acreedor, el garante, el regulador y muchas veces el cliente más moroso. Este modelo, tal como sucedió en otros países, detonó en 1992 cuando Colombia vivió un racionamiento severo. Entonces todo cambió.

En 1994 se redactan, se exponen y se sancionan dos de las más potentes y visionarias leyes con que cuenta el acervo normativo del país: la Ley 142 de servicios públicos y la Ley 143 de energía eléctrica. El modelo despegó del Estado acaparador de roles y Colombia expone las riquezas y retos de sus recursos energéticos a agentes calificados capaces de gestionar el servicio con incentivos rentísticos.

A partir de la expedición de estas leyes, los índices de cobertura, calidad, abastecimiento y eficiencia en precios han mejorado sustancialmente. Igualmente se ha avanzado en el saneamiento de las finanzas de las empresas del sector, víctimas agónicas después de los manejos de los ochenta y principios de los noventa.

Diferentes gobiernos y muchos ministros de Minas y Energía han contribuido con la evolución coherente del sector. Cada uno dejando un legado fértil para que el siguiente continúe el trabajo. Esto habla muy bien de los Ministros, pero mucho mejor de las Leyes, su poder de transformar ha sido vencedor sobre los vaivenes políticos.

1.1. La primera fase de las reformas

Hay dos pilares fundamentales en los cuales descansa gran parte del sostenimiento a largo plazo del sector eléctrico.

1.1.1. La creación de las instituciones

Uno de ellos es el acervo de instituciones con la capacidad técnica e independencia para realizar las labores de planeación, despacho, regulación y vigilancia. La Ley 142 creó las comisiones de regulación como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial. Igualmente, se creó la Superintendencia de Servicios Públicos como el vigilante del cumplimiento de las normas. La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Centro Nacional de Despacho fueron reformados por la Ley 143.

Con entidades calificadas se consolida el marco para que las reglas sean creíbles a largo plazo y para que la operación sea confiable. Elementos necesarios para atraer la inversión de agentes rentistas a la prestación del servicio.

1.1.2. Los subsidios cruzados y el fondo de solidaridad y distribución del ingreso

Con el esquema de subsidios cruzados y su destino de excedentes al Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso se aborda el problema de capacidad de pago de los usuarios. Este fondo, el cual es administrado por el ministerio de Minas y Energía, se nutre de las contribuciones que pagan los usuarios residenciales de estratos altos y los comerciales e industriales y de aportes del presupuesto nacional.

Mientras que el Regulador plasma la regla económica para el reconocimiento de los costos eficientes y los incentivos para cobertura y calidad, los problemas sociales que esto puede causar los ubica el Gobierno en la distribución de subsidios que cubren parte sustancial de los costos del servicio a los más pobres. El problema político se ubica plenamente en el Gobierno, el problema técnico en el Regulador y la prestación del servicio en el Operador. Un divorcio fundamental.

1.2. La segunda fase de reformas – el mercado mayorista de energía

Al año siguiente de sancionada la Ley 143 se instala un hito fundamental para la eficiencia del sector: la creación del mercado mayorista de energía. Una dinámica en donde día a día se resuelve en mérito de precios quienes deben ser los generadores que despachan energía. La esencia es que la electricidad se pueda comprar en el mercado de bolsa o en contratos a largo plazo. Los productores son activos en generar eficiencias y los colombianos las disfrutan con el servicio a precios derivados de un esquema de competencia.

1.3. La tercera fase de reformas – atraer agentes calificados a la prestación del servicio.

Implementar esta fase, ha sido supremamente difícil. A raíz de la nacionalización del sector en la segunda mitad del siglo XX, los intereses políticos poco a poco han ido colonizando algunas empresas aportando burocracia basada en la recomendación política y no en el mérito técnico. El destierro de esta captura, ha sido una guerra épica por episodios que ha trascendido gobiernos.

La creación del mercado mayorista de energía forma un entorno competitivo y predecible el cual permite la entrada para agentes privados. Este sector de la generación de electricidad es el primero en convocar competencia por los activos a través de la venta de algunas centrales que pertenecían a la nación. Betania, Chivor, Termocartagena y Termotasajero se venden a agentes privados en diciembre de 1996. Al año siguiente se realizó la escisión y capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá que se dividió en EMGESA y CODENSA, una generador y un distribuidor de energía. En el mismo año se vendió EPSA en el Valle del Cauca. En 1998, y a vísperas de culminar un periodo presidencial se completó la liquidación y capitalización de las electrificadoras de la costa atlántica.

El gobierno del presidente Andrés Pastrana recibe el proceso de vinculación de inversionistas privados en un momento de gran dinamismo e inicia la venta de las electrificadoras (distribuidoras de electricidad) del centro del país.

En 1999 se inicia una fuerte recesión económica en Colombia. Los esquemas regulatorios no permiten la recuperación de los costos de capital bajo el nuevo escenario de riesgo en el cual se encontraba el País. La insuficiencia en remuneración aleja a los inversionistas en la compra de las empresas. Y los malos manejos administrativos de varias electrificadoras hacen que la Superintendencia de Servicios Públicos intervenga las de Cauca, Tolima, San Andrés, Cali, Arauca y Chocó.

2. LAS REFORMAS DEL GOBIERNO DE URIBE

En 2002 Colombia presenta los siguientes indicadores en el servicio de electricidad. En cuanto a cobertura se alcanza un 89,5%¹, con un total de 7.361.127 usuarios; el abastecimiento se garantiza hasta el año 2011, el nivel de pérdidas en el sistema de transmisión y distribución es de 21.8%², el crecimiento en la demanda anual de energía es de 2.97%. Se ha vinculado capital privado a 6 generadoras y a nueve distribuidoras que se fusionan en cuatro empresas³. A pesar de estos avances, la industria de la distribución eléctrica presenta un 50% de la demanda en riesgo por problemas de insolvencia.

Las empresas de la costa atlántica, la de Quindío, Caldas y Meta arrojan pérdidas netas sostenidas, las de Arauca, Tolima, Cauca, Cali y San Andrés continúan intervenidas por la Superintendencia de Servicios Públicos y la de Boyacá se encuentra en causal de liquidación. Por el lado de la Generación, las empresas de la Nación se encuentran en aprietos financieros; Corelca en causal de liquidación, Urrá con pérdidas operativas sostenidas e Isagen con una lápida por una deuda difícil de refinanciar con un pago puntual en el 2006 de US\$250 millones.

En las zonas no interconectadas el servicio es precario, con pocas horas y con muy mala calidad. Este es el caso en 2002 de las capitales de departamentos como Leticia, Puerto Inirida, Puerto Carreño y Mitú.

En estas condiciones comienza el trasegar de la próxima fase de reformas en donde el ministerio de Minas y Energía, sus entidades adscritas y vinculadas y la Superintendencia de Servicios Públicos presentan los siguientes logros: el fortalecimiento de las empresas; incremento en la cobertura del servicio y garantía del abastecimiento de energía eléctrica hasta más allá del 2020. A continuación se expone un resumen del proceso seguido para alcanzar estos logros.

2.1. El fortalecimiento de las empresas

El segmento que requería mayor enfoque y urgencia en cuanto a la industria eléctrica se refiere, era el de la distribución eléctrica. La remuneración del sistema cayó en una trampa en donde las reglas no reflejaban los requerimientos para cubrir ni los costos de mantenimientos y reposición ni los rendimientos de los inversionistas y acreedores. Las resoluciones de la CREG se habían emitido en momentos en que Colombia contaba con grado de inversión y no se adecuaban a una situación nueva y sorpresiva en donde el país entraba en una recesión severa. Adicionalmente, algunas de las entidades públicas como EMCALI y ELECTROLIMA habían sido objeto de muy malas administraciones. El resultado era una industria de la distribución sin capacidad de inversión con 5 empresas intervenidas por la Superintendencia. La trampa de la remuneración había causado que el gobierno del presidente Pastrana hubiese fracasado en el intento de vender las distribuidoras con mayoría accionaria de la nación. Sin embargo, se había alcanzado a liquidar la Electrificadora del Chocó e instalar un nuevo esquema de gestión en ese departamento. Además, se había determinado una nueva tasa de remuneración para el negocio de distribución de electricidad en el país⁴. Esto último clave para los posteriores buenos resultados de la industria.

1 FUENTE: DANE

2 FUENTE: XM

3 CODENSA; EPSA y las de la Costa Atlántica que se fusionan en dos

4 Citar decreto y remuneraciones previas y actuales de WACC de la industria.

El gobierno del presidente Uribe a través del ministerio de Minas y Energía abordó el problema de la industria de la distribución eléctrica en tres frentes: los cambios normativos, la gestión de las empresas y la vinculación de inversionistas calificados al sector.

21.1. Los cambios normativos

Lentamente, terminando el 2002, gran parte de la industria de la distribución eléctrica se hundía en una severa crisis que ponía en franco riesgo la prestación del servicio de electricidad en varias regiones. Dolencias de todo tipo afectaban las empresas en este segmento:

Empresas insolventes porque la remuneración no permitía ingresos suficientes para pagar los costos de energía: Electricaribe, Electrocosta, Electrificadora del Qundio. Otras, con deudas impagables en sus estados financieros por contratos onerosos con proveedores privados: Electrolima, Emcali y la Electrificadora de Boyacá. Y finalmente, empresas con créditos en el mercado financiero sin la capacidad para poder atender sus pagos de intereses y deuda, tal era el caso de la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC). El senador Hugo Serrano sentenciaba en la comisión Quinta del Senado, “en seis meses se apagará el país por el estado de las electrificadoras.”

La situación no permitía resolver por fases los problemas. El gobierno se encontraba, en cada empresa, con problemas de diferente índole. Algunas requerían capital de inmediato, otras una reestructuración a fondo de su condición financiera y administrativa, otras un seguimiento cercano a la gestión, pero todo el sector requería de nuevas reglas tanto en la remuneración como en las condiciones para enfrentar mercados difíciles.

Era ineludible abordar el tema regulatorio y el legal. En el primer caso, el gobierno pasado reconocía una nueva tasa de remuneración a las inversiones del 16.06% antes de impuestos. A pesar de que esta nueva renta se reconocía a las empresas, la CREG, a finales del 2002 no había implementado del todo el nuevo marco tarifario para la distribución. Una industria asfixiada discutía en paso de tortuga el nuevo régimen. Mientras tanto las empresas de la costa Atlántica enviaban una carta al gobierno en la cual argumentaban que por insuficiencia financiera no continuarían prestando el servicio en 550 corregimientos de la zona. La presión era enorme. Finalmente, después de mucha discusión se expide la Resolución 082 el 17 de diciembre de 2002 que establece los principios para fijar los cargos de distribución en Colombia. En el 2003 se expedirían los cargos para cada empresa.

Los resultados finales de la nueva metodología incrementaban los cargos de distribución en un promedio del 24% real, esto afectaría el cargo final usuario en un 8%. Con el fin de atenuar el incremento en los usuarios se implementó una senda en la cual los cambios eran graduales. Las empresas que más incrementaban eran las de la nación, las cuales apenas comenzaban a reportar información confiable. Para éstas, la gradualidad fue más larga y no tan severa en aumentos. Esto se logró a través de directrices que impartió el CONPES.

Finalmente, la resolución de la CREG 082 de 2002 permitía divisar un panorama de viabilidad en la mayoría de las empresas excepto en las de la costa Atlántica que continuaban sin ser viables y las que agonizaban por falta de capital como Tolima, Quindío y Caldas. En enero de 2003 y a pesar de contar con el nuevo marco tarifario, el 50% de la demanda de energía eléctrica en Colombia representada por los distribuidores estaba en riesgo de no poder cancelar sus deudas a sus acreedores en el mercado mayorista de energía.

En enero 3 de 2003, se posesiona como nuevo viceministro de Minas y Energía el autor de estas notas quien, desde este punto se tomará la libertad de cambiar la persona de narración a primera. Espero contar con las cautelas en la vanidad, la sinceridad para reconocer las fallas y el ánimo de abordar los hechos con la mayor franqueza incluyendo la riqueza de la anécdota y la reflexión del momento y la de ahora, ya en mayores sosiegos.

En septiembre de 2002 me incorporé como asesor del viceministro de Minas y Energía como coordinador de las electrificadoras. El breve paso por ese cargo permitió que en el momento de tomar posesión como viceministro conociera de primera mano la condición de las empresas, especialmente las que tenían mayoría accionaria de la nación; su nivel de angustia, las prioridades que tenían y la complejidad de los mercados que atendían. El campanazo que más aturdí al nuevo gobierno era el que emanaba de la comunicación de los operadores de la costa Caribe que planteaba el inminente abandono de 550 corregimientos pobres. La solución inmediata fue la de proveer de liquidez a las empresas a través de créditos otorgados por generadores de índole pública, más precisamente Corelca. La solución estructural provino de una combinación de diálogo

con la comunidad, gestión, nuevas reglas en la remuneración y nuevas formas de abordar los mercados complejos.

El escenario de la agenda legislativa para proponer cambios era propicio. No solamente por la favorabilidad política que tenía el Presidente sino porque el gobierno debía presentar su Plan de Desarrollo en los primeros meses del año. Oportunidad única. El Plan es una Ley con características particulares. Primero, es amplia en alcance; puede crear nuevos tributos así como nuevas asignaciones de dineros si es promovida por el Ejecutivo. Segundo, toda materia se puede abordar mientras que sea parte de las bases conceptuales del Plan, lo cual la hacía supremamente versátil. Y por último, el Congreso no podía incluir iniciativas que no tuviese el visto bueno del ministerio de Hacienda y Crédito Público. En resumen, el Plan permitía moldear el régimen legal para que el Gobierno pudiese lograr sus objetivos y cerraba puertas para cualquier otra ambición. Esto en teoría, pues en todo caso el debate en el Congreso abría todo tipo de tentaciones que se resuelven en el candor del momento y con resultados, a veces, inesperados.

El Departamento Nacional de Planeación estableció un mecanismo para abordar el Plan que consistía en que cada ministerio resaltara sus prioridades, se contrastaran con las disponibilidades fiscales avaladas por el ministerio de Hacienda, posteriormente se redactaban las bases que recogían estos conceptos y finalmente los artículos. En el caso del sector energético se siguió todo el rigor y cada tema fue construido entre la visión del ministerio de Minas y Energía, y el DNP, en donde se contó con el liderazgo de un experimentado del sector, Hernán Molina. El round final sucedía en la arena del congreso colombiano, allí los actores principales fueron el ministro de Hacienda y el subdirector del DNP quienes actuaban como cancerberos del fisco. Ahora, cuando se entraba en temas particulares de cada cartera eran los ministerios quienes debían defender los intereses.

Dentro del ministerio de Minas y Energía la forma como se discutió el Plan tuvo la siguiente organización. Los directores de cada área junto con los funcionarios del DNP plasmaban sus prioridades, se redactaban los artículos correspondientes y se definían con el Ministro, quien redactó casi todos. La faena en el Congreso era tarea del Viceministro recién llegado.

El resultado final del Plan fue positivo en gran parte e inocuo en otra. La Ley 812 de 2003, Plan nacional de desarrollo 2003-2006, Hacia un estado comunitario abordó el tema eléctrico en sus bases con los siguientes enunciados:

“Servicios públicos domiciliarios

Se continuará con la promoción de la participación del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en los servicios públicos domiciliarios y se desarrollarán programas para fomentar la participación de los usuarios en el capital de las empresas a través de fondos de capitalización social.

Se impulsará la consolidación de los marcos regulatorios y el desarrollo de procesos de privatizaciones y concesiones en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura.

En energía eléctrica, se propenderá por mantener la oferta energética y se fortalecerá el mercado. Se establecerán medidas para aminorar la crisis del sector distribuidor y comercializador. Entre estas medidas se destacan el programa de normalización de redes en barrios subnormales junto con el fortalecimiento del marco reglamentario.

Se constituirán esquemas institucionales para garantizar la viabilidad en la prestación del servicio en las zonas no interconectadas a través del uso de energía renovable y alternativa, entre otras fuentes. Se promoverá la integración energética regional para energía eléctrica y gas natural, y GLP, donde esta sea posible y/o la construcción de pequeñas centrales de gas domiciliario, en las ciudades capitales de los departamentos no interconectados. También se definirá una política sectorial para dar solución a las empresas en crisis con miras a garantizar el servicio y minimizar las contingencias fiscales.

En cuanto a la actividad de generación, se fortalecerán las condiciones de competencia procurando la conformación de un nuevo agente generador estatal y se continuará la integración de las redes de transmisión eléctrica con Venezuela, Panamá y Ecuador para los intercambios comerciales de energía.

Se promoverán condiciones de largo plazo para la entrada de inversionistas en el desarrollo del Sistema de Transmisión Nacional.”

Con estas bases se desarrollaron siete artículos sobre energía eléctrica. El eje principal de éstos era el de consolidar condiciones regulatorias con soporte fiscal para permitir la prestación del servicio en las zonas más económicamente deprimidas, alejadas y las de mayores dificultades en la gestión por problemas de orden público. A continuación se ofrece una corta explicación de cada uno.

El artículo 62 permite que los subsidios a los usuarios de la energía eléctrica en las zonas no interconectadas puedan ser utilizados para cubrir los costos de combustible requerido para las plantas de generación, los cuales son los de mayor importancia en estas zonas. Anteriormente, sólo podrían cubrir costos de inversión. Gracias a esto se logró un importante aumento en las horas de servicio en las principales zonas no interconectadas del país. Más adelante se describen los resultados.

El artículo 63 crea un fondo para la normalización⁵ de los barrios en invasión - PRONE. Debido al fenómeno del desplazamiento, sobre todo en la costa Caribe, existía un crecimiento enorme de la población en estos barrios especialmente en las grandes ciudades. Estos usuarios, acudían al fraude vulnerando las redes y aumentando ostensiblemente el nivel de pérdidas en los prestadores del servicio. Este fondo no solamente se ha utilizado sino que se amplió en el Plan de Desarrollo de 2007. Actualmente recauda unos \$ 60.000 millones anuales y se han invertido cerca de \$33.127 millones de pesos en la normalización de redes eléctricas.

El artículo 64 es el que instala los cambios más profundos y se cita en su entero contenido:

Artículo 64. Esquemas diferenciales de prestación de los servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con el principio de neutralidad establecido en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, las Comisiones de Regulación desarrollarán, en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de esta ley, la regulación necesaria para incluir esquemas diferenciales de prestación del servicio en generación, distribución, comercialización, calidad, continuidad y atención del servicio en las zonas no interconectadas, territorios insulares, barrios subnormales, áreas rurales de menor desarrollo, y comunidades de difícil gestión. Se podrán desarrollar esquemas de medición y facturación comunitaria, utilizar proyecciones de consumos para facturación, esquemas de pagos anticipados del servicio, y períodos flexibles de facturación.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional, en un plazo de nueve (9) meses a partir de la vigencia de esta ley, definirá barrios subnormales, áreas rurales de menor desarrollo y comunidades de difícil gestión.

Parágrafo 2°. Cuando la situación del mercado lo haga recomendable, el gobierno podrá autorizar el uso de sistemas de pago anticipado o prepagado de servicios públicos domiciliarios los cuales podrán incluir una disminución en el costo de comercialización, componente C, de la energía facturada a cada usuario. Las Comisiones Reguladoras respectivas procederán a reglamentar la materia en un plazo no superior de seis (6) meses a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

Este artículo plasma un nuevo esquema en el cual se podría realizar una gestión diferente en las zonas con problemas excepcionales. Abría el espacio para que el Regulador y las empresas prestadoras fuesen creativos y logaran una operación viable financieramente y eficiente para los usuarios.

El artículo 65 exigió que los comercializadores de energía eléctrica tuviesen que incorporar a su base de usuarios a los de estratos 1, 2 y 3. Esto, teniendo en cuenta que al permitir la competencia en la rama de la comercialización de electricidad, los usuarios de alto consumo eran los capturados por nuevos comercializadores dejando a los usuarios más pobres con altos costos ya que no podían diluirlos en mayores demandas de energía. Este artículo resultó siendo inocuo, no logró su cometido por su inaplicabilidad práctica y se eliminó en el Plan de Desarrollo de 2007.

El artículo 116 estableció que para los estratos 1 y 2 el valor de la energía solamente incrementaría por el índice de precios al consumidor. Esto acorde con la promesa del presidente Uribe en su campaña. Gracias a este artículo se logró realizar un cambio drástico en la remuneración de la industria de la distribución de electricidad sin afectar a los usuarios más pobres. Mientras que en 2002 se destinaban \$140.000 millones del presupuesto nacional a cubrir el déficit para atender a los usuarios de estratos 1 y 2, en 2008 se destinaron \$ 300.000 millones. A pesar de contar con bondades evidentes en aspectos sociales, actualmente el nivel de exigencia al presupuesto nacional es cada vez más difícil de sostener.

El artículo 118 creó el Fondo de Energía Social, un subsidio adicional e inicialmente temporal dirigido a la población más vulnerable la cual se ubicaba en algunas de las zonas establecidas en el artículo 64. La fuente

⁵ Legalización en cuanto a la condición del barrio en el régimen territorial del municipio y el arreglo de la condición técnica de las redes.

de este subsidio provendría de parte de los ingresos por las exportaciones de energía a los países andinos. Gracias a este subsidio se logró que la población de más bajos recursos que habita barrios subnormales o áreas de difícil gestión, tales como las veredas alejadas de los centros urbanos o aquellas zonas con problemas de orden público, pudiese mantener el servicio de electricidad. Este fondo llegó a contar con recursos por \$165.000 millones de pesos en 2006, éstos se fueron disminuyendo a medida que las exportaciones de electricidad a Ecuador mermaron y hoy cuenta con \$110.289 millones de pesos. Aunque su creación tuvo en cuenta que era un subsidio solamente para un periodo de tiempo determinado, se ha venido convirtiendo en permanente y el presupuesto nacional ha tenido que fondearlo al no contar con los recursos suficientes de las exportaciones de electricidad. Es preciso señalar que este subsidio, en muchos casos, no se ha reflejado en menores tarifas para los usuarios, ya que la empresa con mayores problemas de áreas especiales lo asignó a cubrir el efecto tarifario de los costos de las pérdidas de las redes de distribución al interior de los barrios subnormales.

Los anteriores artículos recogían con coherencia un nuevo esquema para que la industria de la distribución contara con herramientas de gestión que permitieran enfrentar los mercados más difíciles. A sabiendas que esto implicaría mayores cargos de prestación para algunos mercados, se crearon nuevos subsidios para la demanda y los fondos de financiación para implementar la infraestructura necesaria para mejorar la calidad en las zonas que más lo exigían. En el balance sobre los cambios expondré los principales resultados de estas iniciativas.

Existía un artículo huérfano de esta coherencia, el 66. Este lo único que buscaba era plantar las bases legales que permitiesen resolver la inminente quiebra de dos empresas del Estado, la Electrificadora de Boyacá y la FEN. Más adelante explicaré el tema.

Al expedirse la Ley, el Ministro de Minas y Energía, Luis Ernesto Mejía, tuvo que reglamentar los diferentes artículos. Para esto el Ministerio contrató un grupo de asesores externos, El equipo lo complementaban el director de Energía del Ministerio, el director de Energía y Minas del DNP y el viceministro de Minas y Energía.

Cada artículo se reglamentó con todo juicio, con discusiones con la industria y el Regulador, la Superintendencia y los vocales de control. Casi seis meses de trabajo que se reflejaron en actos administrativos, útiles en su mayoría, y que se desarrollaron por el Ministerio y la CREG en 2004.

Los dictámenes de la ley del Plan fueron fundamentales para la transformación del sector de la distribución. Como se verá en el balance de estos cambios, algunos artículos no fueron útiles y algunos incompletos. El plan de desarrollo de 2007 pulió algunos puntos y se concentró más que todo en crear las condiciones para la expansión del servicio en las zonas rurales alejadas. La expresión legal estaba hecha, faltaba ver si la gestión de las empresas mejoraba.

2.1.2. La gestión de las empresas

El gobierno anterior había adoptado un mecanismo de seguimiento en las empresas con mayoría accionaria de la Nación. Consistía en contar con un funcionario del ministerio de Minas y Energía encargado de coordinar las políticas de gestión de éstas a través de impartir directrices homogéneas a las juntas directivas. Las Juntas eran conformadas, en su mayoría, por funcionarios del Ministerio y algunos miembros independientes.. La dirección de Energía llevaba una base de datos con los indicadores de cada empresa.

Las directivas del Ministerio consistieron en instalar en las empresas una política rigurosa de seguimiento de las juntas directivas. Cada junta se conformó con profesionales de diversas áreas. Todos remunerados. Y de acuerdo con la directriz del ministro Mejía y posteriormente del ministro Martínez conformadas en la mayor parte por miembros independientes del gobierno. Esto con el fin de contar con visiones diferentes e imparciales, alejadas del vaivén político y enfocadas en hacer rentables las empresas.

Otro importante logro de Camilo Acosta, coordinador en su momento de las empresas, e iniciado por Hugo Vélez fue el de cohesionar al grupo de gerentes de las empresas. Antes, cada gerente en su empresa era una isla. No existían metas comunes, ni reuniones de seguimiento ni camaradería ente ellos. Todo esto se logró. Cada cierto tiempo los gerentes se reunían con el coordinador de las electrificadoras a plantear todo el plan de acción. A su vez, y hasta la fecha, los gerentes se reúnen dos veces al año con el Ministro para presentar sus logros. Este grupo se abrió espacio en cada foro del sector y se le denominó “el holding”. En algunos casos esporádicos, las empresas aprovechaban sus sinergias y lograban compras en conjunto de materiales,

inclusive de energía. Actuaban como un grupo cohesionado que conocía sus metas. Esto creó una sana competencia interna por destacarse dentro del “holding” y compartir los éxitos.

Las empresas contaban con un plan estratégico que abordaban una única variable. La caja. Este plan establecía prioridades para cada excedente de caja que se recaudaba. Era tan crítica la situación de las empresas del gobierno que se debía dirigir con precisión los excedentes fugaces y exiguos.

Primero, a pagar la energía comprada. Los casos de la Electrificadora del Quindío y de Caldas alertaban sobre la capacidad de pago de las empresas a sus proveedores de energía y esto podría causar limitaciones de suministro. Esto es quedarse sin energía hasta por cuatro horas al día. Ya había sucedido en el Chocó.

Segundo, planes de pérdidas. El promedio de las pérdidas de las empresas era de un 32%, un desangre en solvencia y eficiencia. Por lo tanto, las empresas que tuviesen excesos de caja debían integrar planes para resolver este tema.

Tercero, planes de retiro. Buena parte de las empresas de la Nación contaban con exceso de trabajadores con altos factores prestacionales y convenciones colectivas onerosas. Por lo tanto se debía mermar estas cargas en las empresas que pudiesen hacerlo.

Cuarto, inversiones en calidad del servicio y por último fondeo de pasivo pensional. A estas prioridades se les hacía un seguimiento pormenorizado.

Cabe destacar en este punto el papel del sindicato de trabajadores del sector: al llegar al Viceministerio el presidente del Sindicato (SINTRAELECOL) era Jairo Carbonell, un empleado de la electrificadora del Tolima. Al comenzar la liquidación de esta empresa en agosto de 2004, la posición del señor Carbonell fue la de obstaculizar todo tipo de reformas. Sin embargo, esto cambió a partir de la elección de Alex Iván Ortiz como presidente del Sindicato. Con él y varios de sus colegas se formó un grupo de trabajo con el cual, a pesar de las diferencias, se lograron los cambios estructurales en el régimen laboral de varias empresas. Actualmente, el señor Ortiz y varios trabajadores del sector eléctrico hacen parte de un nuevo sindicato, la Unión de trabajadores del sector eléctrico nacional (UTEN). Su filosofía es muy diferente a la de los sindicatos clásicos. No exigen privilegios en convenciones colectivas. En lugar, diseñan un contrato de trabajo con toda la organización denominado contrato sindical con condiciones de mercado. Reconocen que su ventaja está tener las habilidades para diferentes labores y que el capital de trabajo lo logran a través de los contratos y con aliados estratégicos. Es un sindicato ejemplo para Colombia.

Con juntas directivas profesionales existía una capacidad mayor de seguimiento a las empresas. Algunas de ellas, que no tenían problemas agudos, comenzaron a surgir poco a poco, realizaron inversiones, mermaron sus pérdidas y sus utilidades mejoraron. Las electrificadoras de la Nación que a finales del 2002 arrojaban pérdidas por 143.757 millones, a finales del 2008 logran utilidades de 177.191 millones y las pérdidas de energía que eran del 32% a final de 2008 eran del 17%.

A pesar de los resultados logrados gracias a los cambios normativos y la mejoría en gestión, el paso definitivo para garantizar las inversiones y el sostenimiento a largo plazo de las empresas, es el de contar con inversionistas calificados en la operación y/o propiedad de ellas. Hay que alejar al gobierno nacional de las decisiones empresariales. A pesar de fugaces buenos manejos, el gobierno nacional e inclusive los territoriales y municipales son vulnerables a los vaivenes políticos. Esto se puede lograr de diferentes maneras:

- Realizando la venta o capitalización a agentes privados de la participación mayoritaria de la nación en las empresas a agentes privados; ejemplos Electrocaribe, Electrocosta, EPSA, CODENSA, Electrolima.
- Incorporando contratos con operadores especializados que se encargan de toda la gestión y manteniendo la propiedad en la Nación; ejemplo Electrificadora del Chocó transformada en la nueva DISPAC.
- Realizando la venta o capitalización a empresas públicas especializadas de la participación mayoritaria de la nación a empresas públicas especializadas; ejemplo Electrificadora de Caldas, de Quindío, de Santander, de Norte de Santander y de Cundinamarca
- Incorporando a la participación minoritaria de las empresas una pluralidad de accionistas con códigos de buen gobierno y con la inscripción en la bolsa; ejemplo ISA e ISAGEN.

2.1.3. La vinculación de agentes calificados a la operación

Si se pudiese calificar en una escala Richter el nivel de agitación política que se crea por las diferentes actividades que dirigen la reestructuración del sector eléctrico, el más leve, un nivel 4, lo crea los cambios en juntas directivas y en segundo, los cambios laborales, el segundo. Un nivel 6, está en los cambios normativos y el que despierta todas las pasiones, un nivel 9, es el de sacar del control de las empresas a los gobiernos e implantar nuevos operadores. Así ha sucedido en todos los procesos de este tipo que ha adelantado el gobierno nacional desde 1996.

2.1.3.1. La Central Hidroeléctrica de Caldas y la Electrificadora del Quindío

Las primeras empresas, durante el gobierno de Uribe, que tuvieron que sufrir una transformación en su propiedad fueron las electrificadoras de Caldas y Quindío.

Terminado el fallido intento del gobierno de Pastrana de vender estas empresas y sin estar aún la nueva regulación instalada del todo, no existían oferentes por estas empresas. El único inversionista dispuesto a realizar la capitalización necesaria para sacarlas adelante era Empresas Públicas de Medellín.

A pesar de ser evidente la condición catastrófica de las finanzas de estas empresas, la mayor parte de la dirigencia política de Caldas se opuso al cambio de propiedad. Se destacó en este proceso el papel de dos grandes políticos de esta región, el entonces senador Oscar Iván Zuluaga y la representante a la Cámara Adriana Gutiérrez. El acompañamiento de éstos fue fundamental para que el gobierno pudiese lograr la capitalización. Los diálogos con las fuerzas políticas siempre contaron con las voces sensatas y valientes de estos parlamentarios.

El camino para este proceso se abrió del todo cuando el Presidente, en reunión con toda la bancada caldense, se comprometió a capitalizar la deuda vencida que la CHEC tenía con la Nación. Esto logró el beneplácito de la bancada parlamentaria y en septiembre de 2003 se culmina este proceso. Empresas Públicas de Medellín inyecta cerca de \$ 200.000 millones en las dos empresas. Desde entonces los resultados de éstas han sido más que satisfactorios. Hasta el punto que un porcentaje minoritario que la nación mantuvo en la CHEC, del 27,5%, fue comprado en 2007 por un valor de 8,33% veces que el de la primera capitalización.

El menor de los problemas fue el de diseñar un esquema de precio eficiente sin competencia. Al no tener mayor concurrencia para la oferta el programa de venta contemplaba que el oferente debía por lo menos igualar el precio mínimo establecido en un sobre cerrado cuyo contenido no era conocido por el comprador.

2.1.3.2. La Electrificadora del Tolima

Electrolima, en 2004 era una empresa en una deplorable situación. Estaba intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos, no realizaba inversiones, tenía que pagar a su sindicato el segundo factor prestacional más alto del país (superado solo por San Andrés), tenía una deuda con sus pensionados de \$ 111.000 millones y sus indicadores de pérdidas llegaban al 30%. Adicionalmente, tenía un contrato BOOT supremamente oneroso y extraño. A través de varios otrosíes al contrato, su costo había aumentado de US\$ 8.584.721 a US\$ 18.939.491

En julio de 2004, para completar los males, la empresa es embargada por un juez en virtud de una demanda instaurada por el acreedor constructor del BOMT, la Sociedad Energética de Melgar. La intención del acreedor era que, con dicho embargo, podría negociar su deuda con privilegios sobre las otras deudas que tenía la empresa.

Recuerdo que en una junta directiva de la Financiera Energética Nacional (FEN) se propuso que se le diera un crédito puente a Electrolima y así pagar al acreedor demandante y eliminar el embargo. Los miembros de la junta en ese entonces, eran Alejandro Alvarado por parte del DNP, Juan Ricardo Ortega viceministro técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y yo. La decisión de la Junta fue la de no privilegiar a un acreedor particular por encima de los derechos de los trabajadores, pensionados y usuarios de la empresa. La única manera de hacer respetar estos derechos era liquidando Electrolima, vender sus activos y así constituir un nuevo orden en las acreencias, el justo dictado por la ley y no el fugaz y arbitrario dictado por el interés de un acreedor con el apoyo de una medida estrafularia.

En agosto de 2004 se crea entonces una nueva empresa, Enertolima quien firma un acuerdo de arriendo de los activos con Electrolima la cual es liquidada. El crédito que se proponía para pagar al acreedor del

BOMT se transforma en un crédito a la nueva empresa para pagar las liquidaciones de los trabajadores de Electrolima. El resto de los acreedores deben esperar hasta que Electrolima pueda vender sus activos a la nueva empresa. Y esta última debe realizar un proceso de capitalización para poder comprarlos.

A partir de ese momento se inicia el proceso de capitalización y simultáneamente un bombardeo legal por parte del acreedor del BOMT. Demandas de todas las estirpes llegaron al proceso e incluso hacia los funcionarios públicos que lo lideraban. Con las contingencias legales tan numerosas y abultadas en montos, la nueva empresa comenzó a no ser atractiva para los bancos que estaban financiando a los diferentes oferentes privados interesados en la capitalización.

La solución que se encontró fue la de diseñar un esquema en el cual la Nación cubriese al comprador en caso de un fallo adverso en las demandas. El diseño era atractivo para los banqueros y para los inversionistas. Desafortunadamente, los abogados del Estado encontraron inviable este esquema y el proceso de la capitalización estuvo a punto de fracasar.

Ya en las exigencias últimas de creatividad, nació una idea. Que la FEN sembrará un crédito a Enertolima y que el saldo de recursos requeridos fuera puesto por el mejor postor. En otras palabras, el riesgo crediticio de la nueva empresa con demandas abundantes y cuantiosas era tomado por la FEN y el riesgo de capital lo tomaba el que pagase el mayor valor. Con ese esquema se logró la postura de tres oferentes. Finalmente Enertolima se capitaliza en 2006 por un valor de \$ 251.000 millones, \$ 45 mil millones por encima de la valoración base. Los recursos alcanzaron para pagar el pasivo pensional, las acreencias al mercado mayorista de energía e inclusive al acreedor del BOMT.

Por su parte, Enertolima ha servido los pagos del crédito con la FEN y tiene utilidades de \$8.337 millones de pesos, ha mejorado los indicadores de servicio y ha expandido sus servicios a otras regiones al capitalizar la electrificadora de Pereira.

2.1.3.3. FEN, ELECTRIFICADORA DE BOYACÁ, ISAGEN

El problema de ISAGEN radicaba en que, a partir de la fallida privatización intentada en 1998, la empresa mantenía un esquema de créditos que implicaban un pago de US\$ 250 millones en 2006. Esto hacía que una empresa eficiente y rentable tuviese una lápida financiera en dicho año.

Reestructurar este crédito parecería fácil ya que era con un banco del estado colombiano, la FEN. Sin embargo, esta última no podía reestructurar el crédito gracias a que debía realizar provisiones constantes en su balance en virtud a que la Electrificadora de Boyacá no pagaba un crédito obtenido para la construcción de la termoeléctrica Paipa IV (un PPA). Con ese nivel de provisiones no le era permitido por la Superintendencia Financiera realizar la reestructuración a un cliente.

Resolver este tema, más que ingeniería financiera requería habilidades en el billar.

La Electrificadora de Boyacá había obtenido el crédito mencionado en 1999 con la condición que la Nación garantizaba los pagos a la FEN. Dicha condición existía en un documento firmado por el ministro de Hacienda del momento. Sin embargo, en el misterio de interpretaciones legales, el ministerio de Hacienda y Crédito Público nos aclaró que dicha garantía no era válida. Esta interpretación dejaba a la FEN sin contragarantía para el crédito.

El rigor de los abogados resultaba en que por cada peso que se pagaba por el crédito se perdían 1.7 pesos en el patrimonio de la Nación. La FEN pagaba el crédito ya que ésta tenía el compromiso ineludible con el inversionista que construyó la central, cobraba a su vez a la Electrificadora, ésta no pagaba y se creaba una cuenta por pagar. En el balance de la FEN se realizaba una provisión de malas deudas llevando a la entidad a tener pérdidas y en la Electrificadora se aumentaban las cuentas por pagar llevando a la empresa a una condición de disolución ya que sus proporciones de patrimonio eran menores a las exigidas en el Código de Comercio. La víctima inocente final era ISAGEN, quien no lograba refinanciar un crédito mortífero porque la FEN era inmovilizada por las normas de la Superintendencia Financiera.

La solución tuvo que pasar por crear una norma a nivel de ley que permitiese a la Nación a garantizar los créditos de la FEN. Ahí nace el mencionado artículo 66 del Plan de Desarrollo. Aquel huérfano de coherencia.

“Saneamiento Financiero de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos. Con el fin de proveer el saneamiento económico y financiero de empresas estatales prestadoras de servicios públicos domiciliarios de

energía eléctrica, que a la fecha de expedición de la presente ley tengan obligaciones resultantes de garantías otorgadas por la Financiera Energética Nacional, FEN y que se hayan derivado de proyectos de generación de energía, dichas obligaciones podrán contar en su totalidad con la contragarantía de la Nación, siempre y cuando se suscriba un convenio de desempeño que garantice la viabilidad financiera de la empresa, y el Ministerio de Minas y Energía y el Confis hayan determinado que existen razones de conveniencia económica y financiera para ello. El incumplimiento del convenio dará lugar a la aplicación de la cláusula aceleratoria en el crédito original.

La entidad estatal beneficiaria de esta operación entregará a cambio a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, activos de su propiedad y/o acciones de la empresa.”

Este artículo debía servir un único propósito, desenmarañar las interpretaciones jurídicas y permitir que se pudiese resolver el problema financieros de tres empresas estatales. Con una contragarantía de la Nación, la FEN podría reversar sus provisiones y a su vez refinanciar a ISAGEN.

Al sancionarse la ley, se realiza un largo ejercicio para suscribir los convenios de desempeño y finalmente la FEN puede liberar sus provisiones pudiendo entregar en dividendos a la Nación la suma de \$ 600.000 millones; la Electrificadora de Boyacá entrega parte de sus activos de generación a la Nación como pago de la garantía y quedan en cabeza de una empresa llamada GENSA quien ha ido vendiendo parte de éstos y ha podido pagar los saldos del PPA. La empresa ISAGÉN a partir de 2006 comienza a dar utilidades en cerca de \$70.000 millones; acreedores de Estados Unidos se interesan por las condiciones crediticias de ISAGEN y refinancian la deuda con una garantía de la entidad de garantías de inversiones extranjeras de ese país (Overseas Private Investment Corporation). De manera súbita, tres empresas que irían la quiebra recuperan su valor.

Gracias a esta reestructuración, ISAGEN surge sana y promisorio y su tamaño permite exponer una participación al mercado de capitales. La colocación de acciones es un éxito, se obtienen más de 70.000 accionistas y la demanda por acciones supera en 6 veces la oferta. Esta nueva condición, recupera la capacidad de inversión de ISAGEN. Empresa que actualmente está construyendo más de 900 nuevos MW en el país.

2.1.3.4. Las Electrificadoras de la Nación

El intento de vender las distribuidoras del centro del país se retomó por el gobierno del presidente Uribe en 2005. El gobierno contrata para este propósito a un grupo de asesores en banca de inversión, BBVA e Inverlink, y jurídicos, Holguín, Neira y Pombo y comienza el proceso de venta de cinco electrificadoras: las del Meta, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander.

A finales de 2007, el proceso aún no culmina y un poco antes de las elecciones de nuevos gobernadores el presidente Uribe ordena acelerarlo ya que con un ambiente de agitación política la venta de electrificadoras será un elemento de debate. La premonición del Presidente se cumplió totalmente. Culminada la primera parte de la oferta que por ley se debe hacer al sector solidario y en vísperas de la subasta a ocho participantes del sector privado y público, la mayor parte internacionales, comienza un bombardeo de decisiones judiciales que evitan la venta de las electrificadoras. Gran parte de las acciones jurídicas provenían de intereses políticos que no querían permitir la venta. En algunos casos por un emocional arraigo a estas empresas que ya comenzaban a prestar un buen servicio y tenían utilidades. Y en otros por el interés de mantener botines de puestos y contratos por parte de políticos regionales. Este movimiento es denunciado por el ministro Martínez, quien empeña gran creatividad y valentía para sacar el proceso adelante. Todo el 2008 se va en resolver las acciones judiciales. Finalmente en 2009 logra vincularse capital de operadores especializados a tres de las cinco empresas en el proceso.

El diseño final que permite la venta de las empresas combina la técnica financiera con la astucia política. Las primeras electrificadoras que sufren transformaciones en su capital, las de Caldas, Quindío y Tolima cuentan con pésimas condiciones financieras y prestan un mal servicio. Entrado el 2007, las electrificadoras ya cuentan con un prestigio mayor por su mejor servicio y comienzan a arrojar utilidades. El discurso de la ineficiencia para justificar las ventas ya era anacrónico.

Al descubrir el arraigo regional que las distribuidoras despiertan, finalmente se diseña un esquema en que se permite que las gobernaciones puedan participar en el capital de las empresas. Esto es mediante una oferta en que a dichas entidades se les ofrece el capital de las empresas pero deben contar con un socio de naturaleza pública con ciertas condiciones de idoneidad en operación para poder comprar las acciones. Este operador, junto con la Gobernación respectiva deben negociar sus participaciones siempre y cuando el operador público tenga la mayoría de las acciones y la Gobernación por lo menos una acción. El precio, similar al esquema seguido con CHEC

y EDEQ se definiría en una puja del operador y la Gobernación contra un sobre cerrado y secreto que contendría el precio mínimo fijado por la Nación.

Al ser pocos los operadores públicos que cumplieran con las condiciones, las gobernaciones se deciden por EEPPM en el caso de Santander y Norte de Santander y por la Empresa de Energía de Bogotá en Cundinamarca. La Electricidad del Meta no logra entrar en este paquete ya que la acción judicial que no permite su venta no se levanta y por el lado de Boyacá el Gobernador decide no aceptar la oferta de EEPPM.

Finalmente se realizan las ventas a principios de 2009. Las empresas se venden por un valor total de \$ 764,681 millones, por encima del precio mínimo en \$ 112, 563 millones de pesos. Pero la tortuosa última etapa no ha culminado. Queda el reto enorme de la reestructuración de EMCALI, la venta de las electricificadoras de Nariño, Huila, Caquetá, Meta y Boyacá y la enajenación de la participación de la Nación en Gecelca (antigua Corelca), Urrá e Isagén. Estas últimas ya saneadas en su entorno financiero. Esta labor, que seguramente revolverá el avisero político en el país es un reto para el gobierno próximo.

2.2. Garantizar el abastecimiento de energía eléctrica hasta más allá del 2020

El dilema es usual en todo el mundo. ¿Cómo se generan los incentivos para que el capital rentista invierta en la expansión en generación eléctrica cuando los proyectos deben comenzar con mucha antelación, tienen riesgos de construcción, se tardan en completarse, los precios de los energéticos son volátiles y los gobiernos son propensos a intervenirlos? ¿Y además, y en particular en Colombia, ¿cómo se garantiza que dicha inversión se traduzca en energía a precios módicos en momentos de escasez en donde usualmente hay fuertes sequías? Algunos países, como el mismo Colombia en la década del noventa, resuelven este dilema a través de convocar a los inversionistas con contratos de garantía de pagos con el Gobierno, generalmente onerosos para el fisco. Otros, han evolucionado con modelos de mercado en donde se destacan los diseñados por los países nórdicos, Brasil y Colombia en la actualidad.

La CREG comenzó a trabajar el modelo en el 2005 y no se implementó del todo hasta el 2008. Un trabajo cuidadoso de diálogo con toda la industria y con la asesoría de expertos internacionales. El liderazgo tanto del ministro Mejía como Martínez fue fundamental para lograr el consenso de la industria de seguir este proceso. Al principio de las discusiones las riñas entre generadores de energía térmica e hídrica alcanzaron con desmembrar el gremio que los unía, Acolgen. Finalmente, la tenacidad de la CREG y de los ministros permitió que se implementara el innovador esquema.

Consiste en proyectar las necesidades de energía de los próximos años por parte de la institución encargada de la planeación energética, UPME. Someter estas necesidades en una subasta a los productores de energía para que construyan las plantas requeridas para atender las necesidades. Los generadores más económicos ganan la subasta y se les paga un cargo fijo incluido en la factura de todos los usuarios hasta por veinte años a partir que la planta esté lista. En momentos de escasez y si la sociedad requiere la energía, los generadores deben suministrarla y el precio no puede subir más de un tope determinado. En caso de incumplimiento por parte de los generadores, se activan garantías bancarias y multas onerosas para éstos. Adicionalmente, los grandes proyectos que tengan periodos de construcción mayores al horizonte de planeación pueden acogerse al precio resultante en la subasta el cual les será pagado a partir de su entrada en operación.

El esquema que existía anteriormente reposaba todo su diseño en la discreción y administración del Estado y no en la reciprocidad de obligaciones entre sociedad y agentes como ocurre en el descrito anteriormente. A partir de 1996 y hasta 2006 el esquema que se adoptó era el del cargo por capacidad el cual remuneraba la capacidad de las plantas que, según un modelo, pudiesen contar con capacidad de generar en momentos críticos de hidrología. Esto sin importar los contratos de combustible que tuviesen. El precio que se pagaba resultaba igualmente de modelos de eficiencia de precios determinados por el Regulador. El gran cambio del esquema del cargo por confiabilidad es que el producto remunerado es firmeza de energía soportada en contratos en firme de combustibles para plantas térmicas y en estadísticas a largo plazo y capacidad de regulación de embalses en el caso de las hídricas. Igualmente, la determinación del costo de la firmeza lo determina un mecanismo de subasta.

Las primeras subastas de este estilo se llevaron a cabo en mayo y junio del 2008. Resultaron con la adjudicación de casi 4.000 MW de capacidad que se están construyendo y que se incorporan al sistema a partir del 2012 y hasta el 2018. Los proyectos están en ejecución a cargo de inversionistas privados, públicos, locales y extranjeros. En términos artísticos me permitiría decir que los modelos que resuelven la expansión con los recursos de las arcas fiscales son un dibujo a crayola de un infante y el diseñado por la CREG es una pintura de Velásquez.

Hace unos días el Doctor Frank Wolak, profesor de la Universidad de Stanford en California y experto en mercados eléctricos, estuvo en Colombia. Le consulté su opinión sobre el modelo. Su respuesta fue que no era perfecto... pero era el mejor del mundo.

Sin embargo, a partir de octubre de 2009 y hasta junio de 2010 el mercado de energía mayorista fue fuertemente intervenido por el Gobierno y no funcionó en plenitud el esquema del cargo por confiabilidad. Al contar con un cuello de botella en el sistema de transporte de gas que no permitía las capacidades requeridas de gas por las plantas térmicas del interior y ver que se gastaba el agua en momentos de sequía el ministerio de Minas y Energía y la CREG adoptaron una serie de reglas que no permitieron que el mercado funcionara en su usual mérito de precios sino con despachos determinados centralmente. Se evidenció una asimetría en la aversión a un riesgo de racionamiento entre el gobierno y los generadores. Estas medidas han creado un fuerte debate en el sector sobre la efectividad del cargo por confiabilidad. No se discute sus bondades para garantizar la inversión pero sí sus puntales efectos en los momentos críticos de escasez del recurso hídrico. Se tendrán que realizar reformas al esquema para evitar futuras intervenciones de este tipo.

2.3. Incrementar la cobertura del servicio en el país

En el 2000 se había creado un fondo especial para llevar la energía a las zonas no interconectadas de Colombia, el FAZNI. Sin embargo, no se había reglamentado. Casi \$100.000 millones estaban a la espera de decisiones. En 2002 se crea el fondo para electrificar zonas rurales, FAER destinando parte de los recursos para la normalización de redes. Ya en 2006 se formaliza un fondo independiente para este fin denominado el PRONE (Programa de Normalización de Redes Eléctricas). Estos fondos tienen en su total ingresos de casi cuatro pesos por kilovatio hora que pagamos los colombianos y son el arsenal para aumentar la cobertura del servicio y mejorar la calidad en los lugares donde los operadores no invierten por no ser rentables. Con estos fondos se han realizado inversiones por \$472.000 millones llevando el servicio a 180.000 nuevos usuarios y formalizando el servicio a otros 67.000. Se han construido más de 10.037 kilómetros de redes entre media y baja tensión. La frontera del país interconectado se ha extendido entre otros a La Uribe, La Julia, Puerto Rico y Puerto Concordia en el Meta; a San Antonio de Getuchá y Cartagena del Chaira en Caquetá; a gran parte del macizo en el Cauca y a Carmen del Darien y Murindó en el Chocó. Aprobados están ya proyectos para continuar esta expansión a Guapi, la Tola, Mosquera, El Charco, Iscuandé, López de Micay, Francisco Pizarro, Timbiquí y Bocas de Satinga con inversiones por \$210.000 millones; en Bajo Baudó, San Miguel, Sipí y Unguía en Chocó con inversiones por \$41.000 millones; en la zona rural de 5 municipios de la Mojana sucreña con inversiones por \$33.000 millones y aunque no con fondos del Estado, la interconexión a Panamá por US\$ 300 millones.

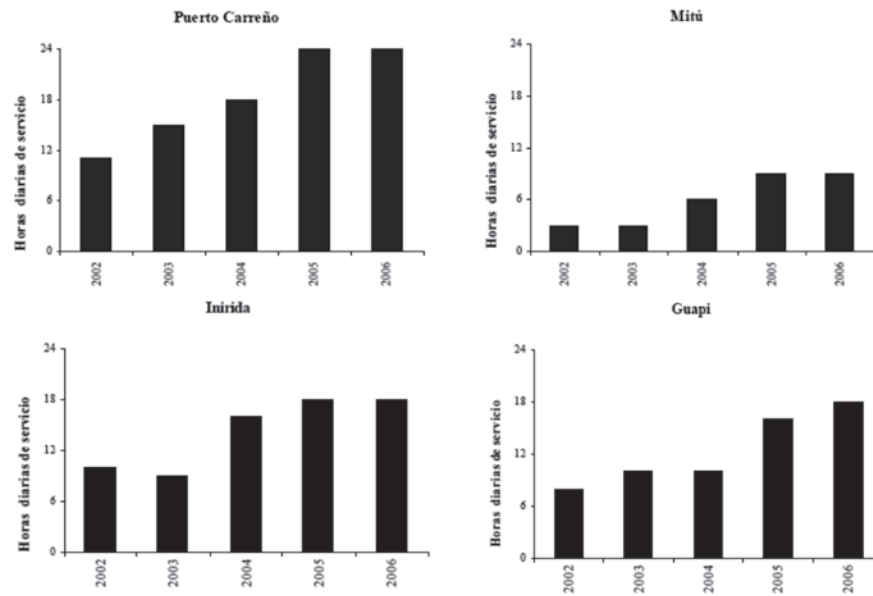
Hoy la cobertura de energía eléctrica en Colombia está entre un 95% a 97%⁶. El crecimiento más importante ha estado en la zona rural en donde pasó de un 82% en 2003 a un 89% en 2008, en gran medida, gracias a los fondos del gobierno. Con estas inversiones, las nuevas que hagan los operadores y las concesiones del servicio en las zonas no interconectadas, el país contará en el 2011 con una cobertura prácticamente del 100%. Los retos del Ministerio están en culminar lo iniciado y encontrar los rumbos y recursos para nuevas interconexiones desde Casanare hasta Santa Rosalía en el Vichada; desde Apartadó a Acandí, Ríosucio a Juradó y Murindó a Vigía del Fuerte y Bojayá en el Chocó; desde San Antonio de Getuchá hasta Solano en Caquetá y desde San José del Guaviaré a Mapiripán en el Meta. Aún queda mucho por hacer.

En las zonas no interconectadas, el gobierno encontró las capitales de la amazonía y orinoquía con un deficiente servicio prestado por operadores locales con muy poca capacidad de gestión. En Leticia se prestaba de manera intermitente y la empresa local estaba en causal de liquidación; Puerto Carreño contaba con dieciséis horas de energía; Mitú con cuatro y Puerto Inírida con nueve.

Hoy, gracias a la labor del Instituto de Promoción de Soluciones Energéticas para las zonas no interconectadas (IPSE), a las inversiones realizadas con el fondo especial FAZNI y a la operación por parte de entidades públicas especializadas; Leticia cuenta con un parque de generación en recuperación, Puerto Carreño tiene veinticuatro horas de energía; igualmente Puerto Inírida y Mitú cuenta con nueve horas y espera culminar la construcción de una central hidroeléctrica que le proveerá de servicio continuo a mediados del 2010. Esta última, la inversión más cuantiosa llevada a cabo en la amazonía en la historia del país.

6 El DANE, en el censo de 2005 arroja el indicador de 97%. El ministerio de Minas y Energía tiene un indicador de 94.91%

Horas de prestación del servicio en las ZNI



Fuente IPSE

Pero igualmente esta etapa es transitoria y está culminando. En noviembre de 2009 se adjudicó en concesión el servicio de electricidad de San Andrés y Providencia y en enero de 2010 el de Amazonas. En este esquema el gobierno siembra parte de la inversión (\$ 50.000 millones) para implementar energías renovables y \$ 16.000 millones para inversión en generación y distribución, la otra parte necesaria de la inversión la pone el mismo concesionario y su retorno se garantiza a través de prestar el servicio de manera eficiente en un periodo de veinte años. La actividad se monitorea a través de medidores con comunicación satelital y con interventores especializados bajo el seguimiento del IPSE

Las próximas fases de reformas en el Sector están en conformar los incentivos normativos para el uso racional de energía, culminar la venta de las electrificadoras, fortalecer la institucionalidad especialmente de la UPME y la CREG y crear los mecanismos para organizar el recurso hídrico en Colombia. Este gobierno cumple con creces su tarea, pero siempre falta.

Llegué al cargo de viceministro de Minas y Energía en enero de 2003. La tarea asignada fue la de realizar las reformas en los sectores que incluyen los servicios públicos domiciliarios, el gas y la electricidad. El anterior es un recuento del proceso seguido en el último.

El Presidente Uribe ha abordado los problemas del servicio bajo el diálogo fraterno entre operadores, usuarios y gobierno y su directriz ha sido implementar las soluciones que sirvan al interés general sin titubear; con la ortodoxia que lleve al sostenimiento a largo plazo pero con los ángulos de heterodoxia ineludibles que presentan las particularidades políticas y geográficas de nuestro país. Bien ha descifrado el Presidente que el servicio de energía eléctrica es un elemento clave del tejido social y de desarrollo en Colombia. Traducir su visión en logros ha sido tarea de un formidable equipo en el Ministerio bajo el liderazgo de dos excepcionales profesionales y seres humanos, los ministros Luis Ernesto Mejía y Hernan Martínez. Ambos forjados en la empresa privada bajo la brújula firme del trabajo honrado. Los dos, promesas para el liderazgo de sus regiones y del país.

El sector, a través de su tránsito en domesticar los recursos energéticos, interconectar uno de los países más accidentados topográficamente del mundo y descifrar los incentivos para hacerlo sostenible en el tiempo; ha formado un recurso humano de lujo en todas las entidades que permiten su andamiaje. Este equipo tiene conciencia que su labor es ser cauteloso alfarero de turno, siguiendo el giro en la direcciones establecidas en las instituciones y las Leyes 142 y 143 hace ya 16 años y dispuesto a entregar a sus sucesores un sector en sana evolución. La institucionalidad que se ha logrado es lo más valioso. Su misma fuerza no permite que la vanidad o torpeza, ajena o propia desfiguren este orden.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA ELÉCTRICA

JAIME MILLÁN URIBE

COMENTARIO SOBRE LA
REFORMA ELÉCTRICA

Fue economista principal de energía y Jefe de la Sección de Economía de la División de Energía del Banco Interamericano de Desarrollo durante 24 años hasta su jubilación en Diciembre 2005. En la actualidad reside en Bogotá y Washington en donde trabaja como consultor en energía y como miembro de la Junta Directiva de XM. Como Investigador asociado de Fedesarrollo participó en el Estudio Sobre el Mercado de Energía Eléctrica en Colombia para ACOGEN y la ANDI, dirigió el Estudio Codensa 10 años y elaboró el documento de Recursos Estratégicos para la Misión de Relaciones Exteriores. Ha realizado consultorías para EPM, AES Panamá, ColInversiones, el Gobierno de Panamá, el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y el BID. Entre 1972 y 1982, dirigió y/o participó en numerosos estudios en planificación de sistemas eléctricos en Colombia, incluyendo el primer plan nacional de energía en 1982. Se desempeñó como profesor visitante en Colorado State University, Profesor de economía en la Universidad de los Andes en Bogotá y como presidente y socio de la firma consultora Mejía Millán y Perry, en Bogotá. Autor o coautor de 5 libros que tratan el sector eléctrico colombiano y de numerosas publicaciones. Ingeniero Civil de la Escuela de Minas de Medellín, obtuvo el grado de Ph. D. en Planificación de Recursos Hidráulicos en 1972 en Colorado State University.

A pesar de los grandes avances de las reformas durante sus primeros 8 años la difícil situación del sector que encontró el Gobierno Uribe en 2002 está sólo parcialmente reflejada en el recuento que hace el autor al inicio de este capítulo. A la crisis de gran parte del sector de distribución se sumaba la debilidad de las instituciones y la falta de instrumentos que incentivarán la inversión en generación. De hecho, en un trabajo publicado por Fedesarrollo¹ se ponía en duda la misma sostenibilidad de las reformas de no adelantarse un conjunto de medidas para consolidarlas.

Un programa para manejar la crisis. Ayala y Millán 2002

Incrementar la legitimidad y credibilidad de las instituciones de supervisión y regulación:

Emprender la reforma de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) con el fin de asegurar su especialización, aumentar la eficiencia en la atención de las quejas de los usuarios y desarrollar esquemas ágiles de intervención y liquidación. Realizar una reforma de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) que deslinde sus funciones de las correspondientes al Ministerio, permita contratar a los mejores expertos y asesores, mejore el estilo de regulación, incremente la transparencia y establezca un adecuado sistema de rendición de cuentas.

Mejorar el funcionamiento del mercado de la electricidad al por mayor, con el objetivo de minimizar los incentivos para el abuso del poder dominante de algunos agentes y asegurar la continuidad del suministro a largo plazo sin la intervención del Estado:

Establecer reglas sencillas para la fijación de precios en casos especiales de seguridad de la red. Clarificar las instancias de las diferentes instituciones encargadas de la vigilancia y control del mercado mayoristas.

Crear un comité de seguimiento del mercado que formularía propuestas a la CREG y se encargaría de hacer la denuncia en caso de que tenga lugar un abuso de poder de mercado ante las autoridades encargadas de la competencia.

¹ Ayala Ulpiano y Jaime Millán. La Sostenibilidad de las reformas del Sector Eléctrico en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo #9, Enero 2003

Asegurar que las retribuciones que perciben los generadores por conducto de los cargos por capacidad y los precios spot del mercado al por mayor son suficientes para aumentar la oferta de acuerdo con las necesidades de los consumidores.

Garantizar que las empresas reciban los ingresos adecuados al servicio que prestan.

Establecer tarifas adecuadas a los segmentos regulados que reflejen adecuadamente los riesgos y las obligaciones de los empresarios. ...

Incluir medidas encaminadas a lograr que todos los consumidores paguen puntualmente sus deudas. La amenaza de corte de suministro a las entidades públicas no es creíble. (...)

Incluir acciones orientadas a lograr que el gobierno central y los municipios paguen a las empresas distribuidoras los subsidios que les corresponde pagar (...)

Volumen, destino y origen del gasto público al sector durante el próximo cuatrienio; (...) delimita y define el papel del Estado como proveedor de servicios, incluyendo las inversiones y otras actividades concretas que deben realizarse con el fin de incrementar la cobertura y proporcionar acceso a los servicios a la población de menores recursos. (...)

El gasto público debe dirigirse de forma prioritaria a aumentar la cobertura eléctrica a las áreas urbanas marginadas y a las zonas rurales. Los recursos que se obtengan de las privatizaciones serían asignados para atender esas necesidades y solucionar otros problemas pendientes que frenan el desarrollo del sector. El destino de los recursos debe estar detallado y debe ser difundido.

El Estado no debe comprometer sus recursos en la inversión en proyectos de generación. Dichos proyectos deben ser desarrollados por las empresas privadas. El Estado debe vender las distribuidoras en condiciones competitivas.

Facilitar el acceso de los pobres a la energía eléctrica de manera eficiente, especificando los recursos que se van a utilizar y los criterios que normarán la selección de las inversiones. Además medidas que competen al gobierno nacional, tendientes a limitar el volumen de los activos eléctricos que son propiedad del Estado y asegurar una gestión independiente de los activos que por cualquier motivo permanezcan en su poder.

Por otra parte, con el ánimo de contribuir a la consolidación de la reforma, dentro del marco de un préstamo de política del BID para los servicios públicos, el Gobierno y ese Banco acordaron en 2004 adoptar una serie de medidas orientadas a mejorar el ámbito regulador, la transparencia en el proceso y la rendición de cuentas, así como las calidades de los reguladores, además de implantar mejoras en la focalización de los subsidios y en la gobernabilidad de las empresas del Estado. Así mismo, se buscaba fijar un calendario para la discusión y adopción de una medida que reemplazara al antiguo Cargo por Capacidad. Los siguientes párrafos presentan, en la opinión de su autor, la medida en que se han adoptado estas recomendaciones y su impacto en el sector durante 2002-2010.

La adopción e implantación, aún parcial, de las medidas recomendadas en el trabajo de Fedesarrollo y en los acuerdos del préstamo sectorial del BID requerirían seis largos años de esfuerzos y diálogos continuos por parte del Estado y los agentes del sector, y su consolidación todavía dista mucho de estar completa. No obstante, los logros obtenidos hasta la fecha, descritos en este trabajo, han permitido neutralizar las amenazas más apremiantes que enfrentaba el sector.

La aprobación de las nuevas tarifas de distribución, junto con el esfuerzo del Gobierno para mejorar el Gobierno Corporativo y la gestión de las empresas en las cuales tenía mayoría accionaria, junto con la intervención

por parte de la SSPD de EMCALI y otras 4 electrificadoras, han permitido afirmar el eslabón más débil de la cadena y evitar el colapso financiero. Se logró la venta de las acciones del Estado en al menos seis de ellas.

- La aprobación del nuevo cargo por confiabilidad y las subastas exitosas efectuadas en 2008 han permitido atraer parte de la inversión requerida para la expansión de la generación. A este logro no es ajeno el funcionamiento ininterrumpido por catorce años del Mercado de Energía Mayorista (MEM) que, a pesar de las dificultades, ha evitado traumatismos comunes en otros mercados semejantes en el mundo.
- La introducción de capital privado en ISA e ISAGEN ha mejorado su gobierno corporativo. Los planes de venta de la participación de La Nación en esta última y en Gecelca alejarían el peligro de conflictos entre los papeles del Estado en el sector.
- El manejo profesional SSPD y las reformas que han permitido mejorar su gestión han contribuido en buena parte al alcance de los logros. La puesta en marcha dentro de la SSPD del CSMEM, si bien apenas comienza a operar, será un instrumento fundamental para garantizar el funcionamiento del mercado competitivo. Las medidas adoptadas para mejorar la transparencia en los procesos de regulación, han sido igualmente positivas.

Estos logros, y la constante vigilancia del Gobierno y los agentes, han impedido que prosperen proyectos populistas de reformas a las leyes 142 y 143 en el Congreso. No obstante, la agenda tiene todavía importantes puntos pendientes y algunas de las medidas adoptadas requieren ajustes para corregir efectos no deseados como muy bien lo advierte el autor.


- No se mejoró el sistema adjudicación de subsidios para evitar la manipulación de la estratificación, lo que redundó en una mala focalización de los mismos. Esto afecta el fondo de solidaridad y ha ocasionado atrasos en los pagos a los comercializadores. Por otra parte la concentración del pago de las contribuciones en el sector industrial puede afectar la competitividad de algunos segmentos del mismo.
- No se cumplió con el compromiso de hacer más transparente el nombramiento de los comisionados de la CREG y mejorar su remuneración para asegurar la vinculación de los mejores talentos. La agenda reguladora está atrasada, en particular con el desarrollo del Mercado Organizado de Contratos, o su equivalente, y el último episodio de EL Niño puso de manifiesto problemas en la reglamentación del Cargo por Confiabilidad que ameritan atención inmediata. A pesar de que la vulnerabilidad que implicaban las restricciones en el sistema de transporte de gas y en la contratación eran conocidas de antemano no se tomaron oportunamente las medidas correctivas. Si bien la CREG ha entendido claramente que la concentración del control de la generación dificulta el control del poder de mercado este diagnóstico no parece ser compartido por el Gobierno.
- Aún cuando la venta de participación de la Nación en las electrificadoras ha sido un logro muy importante es de lamentar que el sector privado hubiera podido participar en sólo una de ellas. Las alzas tarifarias fueron muy altas y para corregirlas se han adoptado esquemas de unificación tarifaria poco eficientes. Se logró aumentar la cobertura del servicio en cerca de diez puntos porcentuales pero no ha sido posible consolidar un modelo para extenderlo en forma eficiente a zonas marginales y en particular a las zonas no interconectadas. Los cuantiosos subsidios no estuvieron acompañados de incentivos para la eficiencia.
- Si bien el objetivo de separación de papeles del Estado se ha fortalecido con las medidas de Gobierno Corporativo comentadas anteriormente, todavía deja mucho que desear. Así lo demuestran las amenazas de modificar la regulación para facilitar la venta de su interés en ISAGEN y las intervenciones del Gobierno en el MEM durante los dos últimos años por motivos de precios y seguridad del suministro. Si bien todo sistema es susceptible de mejorar y es imposible evitar cierto grado de intervención del Gobierno en situaciones críticas, la forma errática como actuó el Ministerio no es precisamente una buena señal para los inversionistas futuros y afecta gravemente la credibilidad del mercado. Estas intervenciones pusieron en evidencia deficiencias, o faltas de desarrollo en la reglamentación, que estipulen en forma clara y transparente bajo qué condiciones y mediante cuales instrumentos es posible y deseable una intervención del mercado. De esta forma todos los participantes conocerían de antemano los riesgos que enfrentan y podrían valorarlos en el momento de tomar sus decisiones de inversión.

En resumen, los avances en el logro de las metas enunciadas al principio han permitido la sostenibilidad de la reforma pero todavía queda un buen trecho por recorrer. A ello han contribuido los gremios y la academia pero por sobre todo la capacidad, dedicación y desinterés de numerosos funcionarios del Estado que han luchado por la consolidación del modelo del sector y su institucionalidad, no pocas veces teniendo que vencer la incomprensión y prejuicios de las más altas autoridades de la Nación,

LA REFORMA DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

RESULTADOS DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA REFORMA AL SECTOR DE HIDROCARBUROS

ISAAC YANOVICH FARBAIARZ

 *Ingeniero Industrial en la Universidad de los Andes y en la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. Magister en administración industrial de M.I.T. Se desempeñó laboralmente en Tecnoquímicas y fue presidente de Lloreda Grasas. Expresidente de Ecopetrol.*

Uno de los mayores retos que tuvo el estado colombiano fue organizar de una manera eficiente la administración del sector de Hidrocarburos. Separar la formulación de políticas, la autoridad regulatoria y la operación del sector fue el propósito fundamental de la transformación del sector de hidrocarburos.

Las compañías petroleras de propiedad del Estado, en este caso ECOPETROL, no debían estar envueltas en regulación y decisiones de política ya que estos asuntos interferían en la operación. No existía ninguna razón valedera para que ECOPETROL no pudiera operar como sus competidores y adoptar los mismos estándares de eficiencia de las compañías privadas que operaban en Colombia.

Sin importar el porcentaje de participación del Gobierno ECOPETROL debía ser medida de acuerdo con los estándares globales de desempeño. Solo así podría ECOPETROL beneficiarse completamente de su asociación con las compañías internacionales de petróleos.

Cuál debería ser entonces el rol de ECOPETROL? tenía el potencial para convertirse en una empresa competitiva, pero este potencial no podía realizarse si era parte de la burocracia estatal. Como cualquier otra organización ECOPETROL debía responder a retos específicos del sector de hidrocarburos sin interferencia política y burocrática del Estado y rendir cuentas a sus accionistas por estos resultados específicos.

ECOPETROL tenía retos por alcanzar:

- Maximizar la producción de los campos de petróleo y gas existentes, incrementando su factor de recobro.
- Producir derivados de petróleo de alta calidad y competitivos en el mercado.
- Promover el desarrollo del mercado doméstico y las exportaciones de gas natural con el fin de viabilizar el desarrollo rentable de las reservas probadas de gas e incentivar la búsqueda de nuevas reservas.
- Manejar integralmente el negocio del gas natural, con visión de largo plazo.
- Reducir costos de operación en Upstream y Downstream.
- Asegurar una óptima asignación de los recursos disponibles para inversión.
- Actuar con la autonomía típica de una empresa petrolera internacional.
- Superar las expectativas de los accionistas.
- Competitividad nacional e internacional.
- Ser el proveedor preferido del mercado.
- Asegurar continuo crecimiento con autonomía financiera y administrativa.

El problema no era de misión y visión, ni de capital humano, intelectual y tecnológico, pero había que profundizar en el enfoque comercial, agregar valor a los activos y mejorar el desempeño financiero al nivel de las grandes privadas.

Para lograr estos objetivos había que trasladar las responsabilidades no comerciales a otras agencias del Estado y adoptar prácticas estándares de negocios.

Debía mantenerse como empresa integrada en la cadena del petróleo, gas y sus derivados e interactuar proactivamente con las autoridades gubernamentales y legislativas y con los actores del entorno en aquellos procesos que pudieran afectar la gestión y sus resultados.

ECOPETROL entonces estaba entre la disyuntiva de **HACER NEGOCIOS COMO SIEMPRE: Hacer más de lo mismo o hacer lo mismo mejor, proyectar el pasado.**

1. Régimen legal de ECOPETROL antes del Decreto 1760 del 2003

La Empresa Colombiana de Petróleos –ECOPETROL- fue creada mediante el Decreto 30 de 1951, expedido en desarrollo de las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 165 de 1948. De conformidad con sus estatutos, aprobados por el Decreto 1209 de 1994, la entidad tenía la naturaleza de empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

El Decreto Ley 3135 de 1968, estatutos de la Empresa, determinó que la dirección de la administración y la representación legal de la misma estaban a cargo de un Presidente, quien tenía el carácter de agente del Presidente de la República y sería designado por éste.

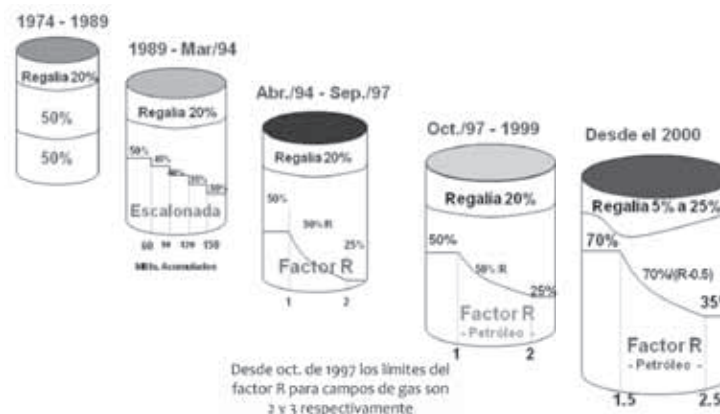
La actividad exploratoria de Colombia comenzó en 1905 bajo el sistema de concesión que contenían cláusulas de reversión al estado. El primer descubrimiento se hizo en 1918 por la Tropical Oil Company, en 1960 se extendió a la Concesión Barco, enfocándose en el Magdalena Medio. En 1951 se creó la Empresa Colombiana de Petróleos con la reversión de la Concesión de Mares.

En 1973 Colombia pasó a ser importador de crudo lo cual llevó al gobierno de la época en 1974, a adoptar el contrato de asociación que había sido creado por la Ley 20 de 1969, y mediante el decreto legislativo 2310 de 1974 estableció que ECOPETROL era la única autoridad para explorar y producir hidrocarburos, exceptuando los derechos adquiridos por las concesiones anteriores, y que podría hacerlo en forma directa o en asociación.

La característica básica del contrato de asociación es una “alianza estratégica contractual en la cual ECOPETROL es socio de una compañía petrolera para explorar y desarrollar yacimientos de hidrocarburos y distribuir la producción después del pago de regalías”, donde la compañía asociada asume el 100% del riesgo exploratorio y sus costos y ECOPETROL entra como socio una vez declarado comercial el campo y comparte entonces costos pasados y futuros. Este contrato se modificó muchas veces desde el año 1969 de su creación hasta la promulgación del decreto 1760, que cambió radicalmente este esquema de asociación.

Las diferentes formas del contrato pueden resumirse en el cuadro siguiente:

Gráfico 1: Criterio de Distribución de Producción



Contrato 50-50 1974-1989: Este contrato tiene una vida máxima de 28 años, 6 para exploración y 22 para explotación. En la etapa de exploración las inversiones son por cuenta del socio quien tiene que cumplir con un número mínimo de obligaciones en perforación de pozos, después de declarado comercial el asociado entrega a ECOPETROL el 20% de las regalías y distribuir la producción 50-50 a través de una cuenta conjunta. Este contrato atrajo positivamente la inversión extranjera, se firmaron 289 contratos y los grandes descubrimientos de Caño Limón, Cusiana y el gas de Chuchupa se hicieron bajo esta modalidad.

Contrato distribución escalonada 1989 -1994: En 1989 después del descubrimiento de Cusiana , ECOPETROL considera que el contrato no distribuye la producción acorde con el descubrimiento del campo e introduce el contrato de producción escalonado, según el cual la participación de ECOPETROL aumenta mientras crece la producción. Este contrato mantiene los principios del 50-50 en duración y obligaciones y distribuye la producción después de deducir el 20% de las regalías. Sin embargo, la participación de la empresa extranjera disminuye cuando la producción supera los 60 millones de barriles o los 420 gigas pies cúbicos de gas. Bajo este esquema se firmaron 72 contratos y no fue muy exitoso en términos de descubrimientos.

Contrato Factor R: 1994-1997: Con el fin de reconocer el impacto de los altos costos o bajos precios sobre la rentabilidad del proyecto, se introdujo con el factor R, una participación más justa de la producción, ya que la distribución de ingresos dependía de la relación entre ingresos y los gastos de la compañía en el proyecto en donde el factor R se definió como ingresos acumulados /gastos acumulados del asociado. Se firmaron 72 nuevos contratos, aunque en un principio fue catalogado como atractivo para la inversión extranjera, no fue sostenible en un escenario de precios bajo como el ocurrido durante 1998. Durante 1999 sólo un contrato de asociación fue firmado en Colombia. Con un factor R menor a uno 1 la participación del socio era del 50%, con un factor R ente 1 y 2 la participación del socio era del 50%/ factor R, disminuyendo así la participación del socio, hasta que el factor R llegara a 2 donde la participación del socio disminuye al 25%.

Contrato Factor R para Gas 1997-1999: Este contrato contenía los mismos términos que para los líquidos e introdujo una nueva modificación buscando mejorar los términos para el gas, se aumentó el periodo de exploración hasta 6 años y el de explotación a 30 años con una duración máxima de 40 años y se estableció un cambio en la aplicación del factor R , donde este iniciaba en 2 para una participación del 50% y disminuía al 25% cuando éste llegaba a 3 o más.

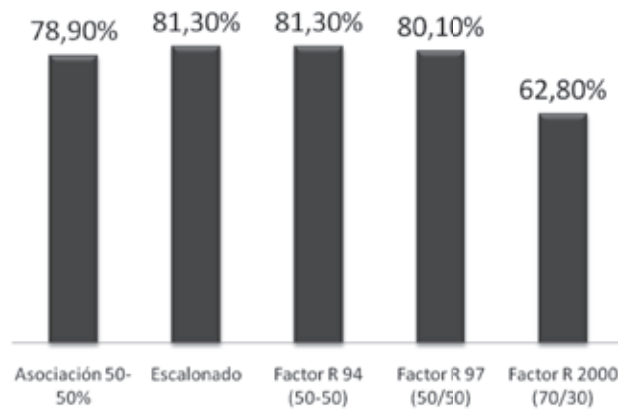
Contrato Factor R 30-70: La preocupación sobre el régimen fiscal Colombiano y su competitividad llevó a un nuevo cambio de este contrato donde la participación de ECOPETROL disminuía del 50% a 30% y cambió la aplicación del factor R acelerando la recuperación del asociado. Cuando la producción acumulada es menor de 60 millones de barriles o 900 GPC de gas la participación del asociado sube al 70%, una vez llegado a este punto la participación se distribuye de acuerdo con la nueva aplicación del factor R. Disminuye al 35% cuando el factor R llega al 2.5 o más para el caso de petróleo y a 3 o más para el caso del gas.

Igualmente se hizo un cambio en la ley de regalías adaptando un esquema escalonado y aplicable a los descubrimientos hechos después del 29 de julio del 1999 que comienza con una constante del 5% siempre que la producción no exceda de 5 mil barriles día o su equivalente en gas, hasta 125 mil barriles las regalías aumentan en línea recta hasta alcanzar el 20 %. Entre 125 mil y 400 mil barriles día las regalías permanecen en 20%, por encima de 400 mil barriles día y hasta 600 mil barriles día las regalías son un porcentaje variable calculado sobre la base de la ecuación de la línea recta con un límite superior a 25%. Con este nuevo contrato y los mejores precios la inversión extranjera pareció mejorar, firmándose hasta finales del año 2000 49 contratos, siendo este año record en la firma de contratos; sin embargo no hubo mayores descubrimientos.

1.1. Government take

Conviene recordar cuáles eran las funciones de ECOPETROL La ley 20 de 1969 y el decreto 2310 de 1974 le encomendaron a la empresa la administración del recurso petrolero en nombre de la Nación y la nombraron responsable de la exploración y explotación de los hidrocarburos en el país, labor que podía hacer por sí misma o mediante contratos con particulares. La Junta Directiva de ECOPETROL tenía la facultad de modificar los términos de los contratos de exploración y explotación en lo que tiene que ver con la duración y la participación en la producción. El subsuelo es propiedad del Estado y a cambio de permitir su explotación, el país percibe una participación en las utilidades de todos los proyectos petroleros que se conoce como “government take”.

Gráfico 2: Evolución del “State Take”



Parte de esta renta va directamente a los resultados de ECOPETROL bajo la forma de la participación en la producción de todos los campos en los que es socia y no es atribuible a la inversión que hace la empresa en los campos ni a la operación de ellos, que es hecha en general por la empresa asociada. En vez de cobrar una tarifa por administrar el recurso y girar la totalidad de la diferencia a la Nación, ECOPETROL incorpora esos recursos y a cambio de ello asume responsabilidades diversas que le son asignadas por el gobierno. En virtud del manejo de estos importantes recursos, la empresa es pieza esencial de las definiciones de presupuesto y de tesorería del Gobierno Central y la gestión como empresa petrolera está sujeta a restricciones que no tienen que ver con consideraciones sectoriales.

Contra esa renta se giran los subsidios de los combustibles, los programas sociales en diversas regiones, en el pasado la asunción de obligaciones del sector eléctrico y el respaldo financiero de ECOGAS, el pasivo ambiental de las reversiones, la investigación básica en hidrocarburos, etc.

1.2. Resultados históricos de ECOPETROL

- Durante más de tres décadas de vigencia del contrato de asociación los resultados de ECOPETROL en cuanto a actividad exploratoria no tuvieron mayores sorpresas, fuera de los dos grandes descubrimientos de Caño Limón y Cusiana con el contrato de asociación original, el número de contratos firmados bajo las diferentes modalidades del contrato de asociación fue un promedio de 20 contratos por año.

Gráfico 3: Producción de Crudo

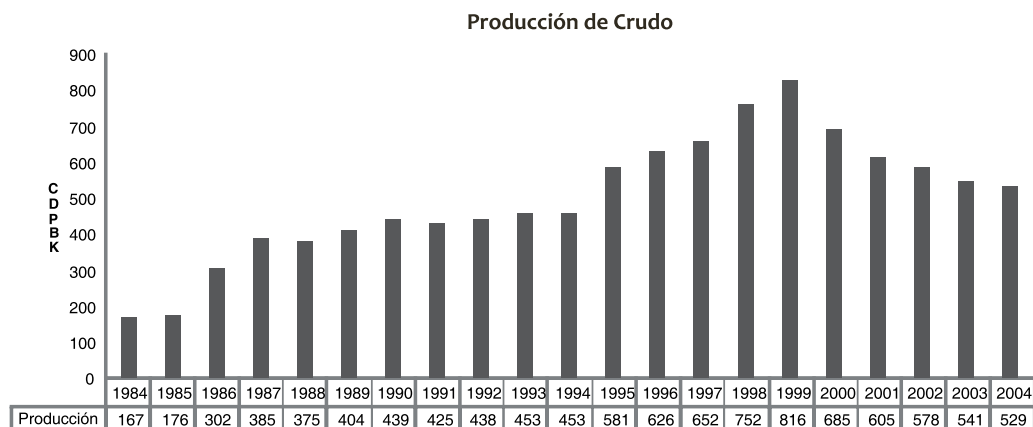
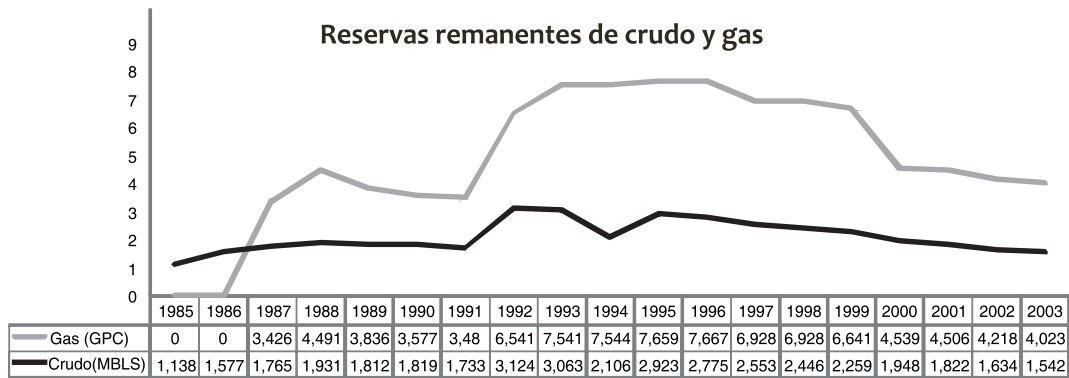


Gráfico 4: Reservas Remanentes de Crudo y Gas



Si bien es cierto que los grandes descubrimientos de la década de los 80 produjeron una mayor actividad en el sector, esta disminuyó una vez se aplicaron las reformas del año 1989.

Gráfico 5: Actividad Exploratoria-Total Km Sísmica Equivalente

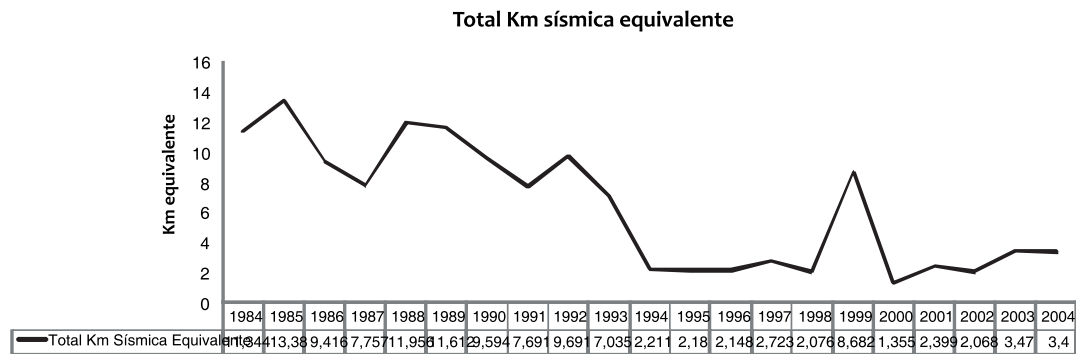
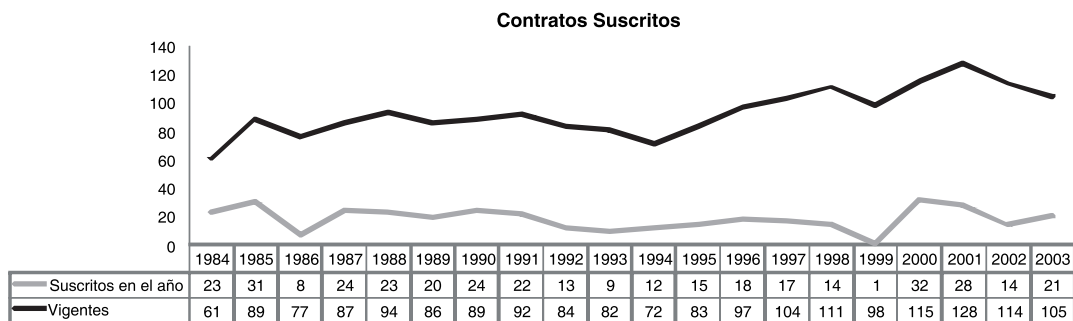
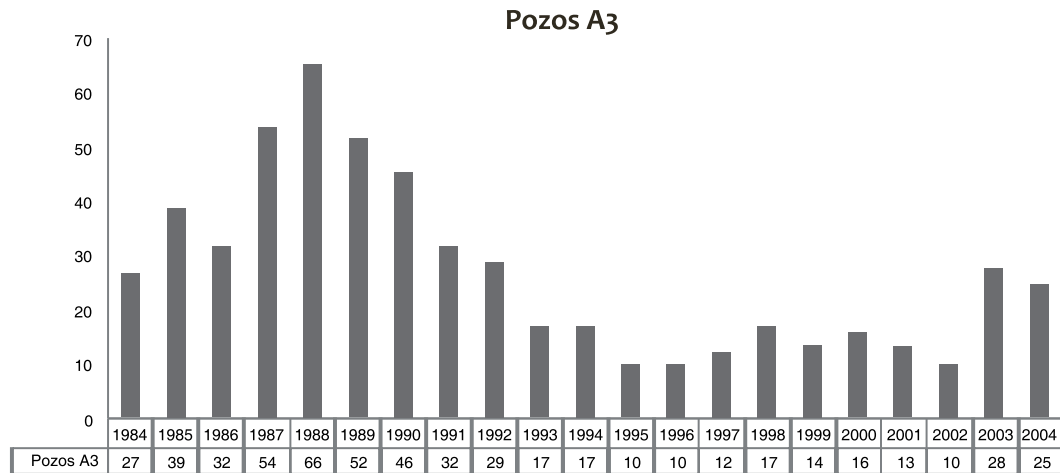


Gráfico 6: Actividad Exploratoria-Contratos Suscritos



La actividad exploratoria en términos de sísmica, pozos A3 y contratos suscritos no era alentadora, a pesar de los esfuerzos que se venían haciendo para mejorar la competitividad del país, en cuanto a participación del socio y una más equitativa distribución de regalías que tenía en cuenta el tamaño del campo y los precios.

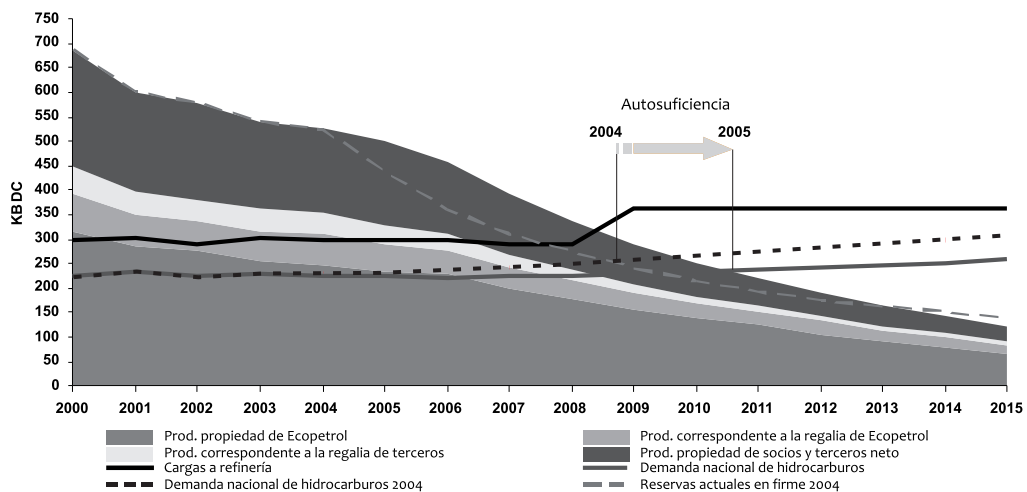
Gráfico 7: Actividad Exploratoria-Contratos Suscritos



Sin embargo, el problema fundamental era que ECOPETROL participaba una vez se hacía el descubrimiento, sin asumir los riesgos exploratorios que eran tomados únicamente por el asociado.

Los pronósticos de autosuficiencia petrolera para el país entendida ésta, como la carga de las refinerías de ECOPETROL con crudo de ECOPETROL se estimaban, antes de la reforma, suficientes hasta el año 2007 y con crudo de las asociadas éstas serían suficientes hasta el año 2009, sin la ampliación de la Refinería de Cartagena la cual se estimaba que entraría en ese año. Sin embargo, la autosuficiencia petrolera, definida sólo como el abastecimiento de la demanda interna de combustibles, se estimó con las reservas que se tenían, que llegaría hasta el año 2011 sin necesidad de recurrir a las importaciones.

Gráfico 8: Producción proyectada de reservas actuales



1.3. HACER NEGOCIOS DIFERENTE: Es proyectar el futuro

1.3.1. Separación de funciones

Aunque ECOPETROL era sólida financieramente y se favorecía por el ascenso de los precios internacionales, que llegaron a promedios de US \$35 el barril en 2001, se cernía una amenaza para su viabilidad futura, por cuenta de la caída en las reservas de hidrocarburos en 28 por ciento entre 1999 y 2002, que bajaron de 2.289 millones de barriles diarios a 1.632 millones de barriles diarios; esta caída también afectó los ingresos por exportaciones al

pasar de US \$ 2.104 millones a US \$1.722 millones, la producción nacional cayó en 30 por ciento por debajo de los 300.000 barriles diarios y las exportaciones en 57 por ciento en ese mismo período.

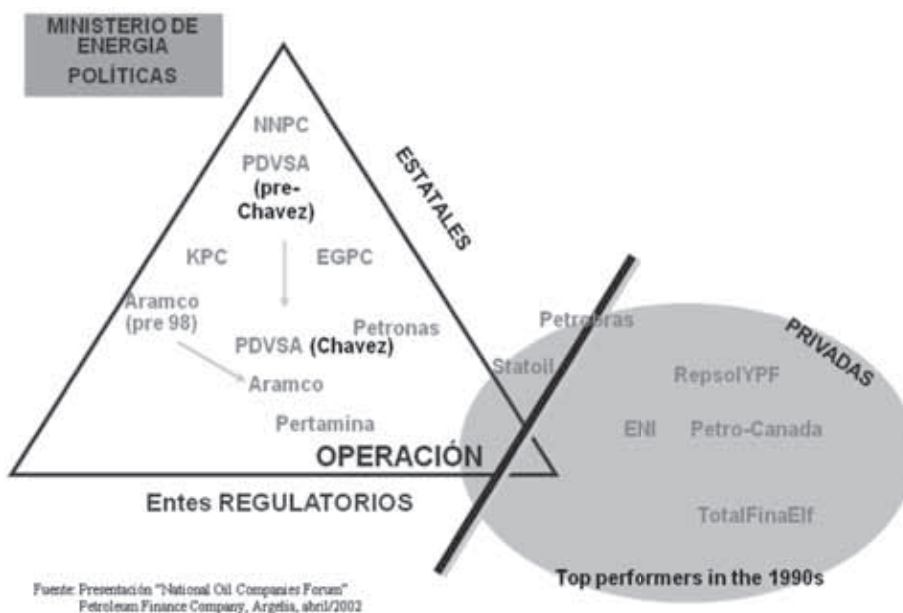
A estas cifras, se sumaron otros factores que ponían en riesgo la sostenibilidad futura de ECOPEPETROL como los altos costos de operación, la falta de autonomía para definir sus propias inversiones, las limitaciones en contratación y la baja gestión administrativa.

El diagnóstico obligaba a hacer cambios fundamentales, cuando ECOPEPETROL tenía aún la posibilidad de consolidarse como una empresa petrolera competitiva, capaz de sostenerse por sus propios medios en el mercado y de seguir generando riqueza para todos los colombianos.

El doble papel que desempeñaba la empresa como entidad del Estado y como ente empresarial era claro en dos campos: primero, en el de la exploración, porque al mismo tiempo que fijaba las condiciones para que las compañías accedieran a las áreas disponibles para la exploración de hidrocarburos se asignaba a sí misma áreas para explorarlas por su cuenta y riesgo pero que no se sometían a los requisitos a que se sometían los terceros; y, segundo, en el mercado de combustibles líquidos, porque aunque en los últimos años se habían creado condiciones iniciales para la participación del sector privado en este sector, el Ministro de Minas y Energía, quien fijaba los precios y las tarifas de la actividad, era al mismo tiempo presidente de la Junta Directiva de la estatal petrolera.

1 3 2. Cambios en las empresas estatales petroleras

Gráfico 9: Cambios en las Empresas Petroleras Estatales



Para resolver el tema del doble rol que tenía ECOPEPETROL y lograr avanzar en un mejor resultado exploratorio para el país, se empezó por examinar la tendencia de las compañías petroleras en el mundo que eran propiedad de los estados y se encontró que todas estaban cambiando para no salir del mercado.

Se examinó al esquema de países como Brasil, con Petrobras, y el modelo de Noruega, al tiempo que los expertos de ECOPEPETROL, conocieron modelos como el de Malasia y asistieron a eventos en el extranjero en donde se examinó el nuevo norte de las petroleras estatales.

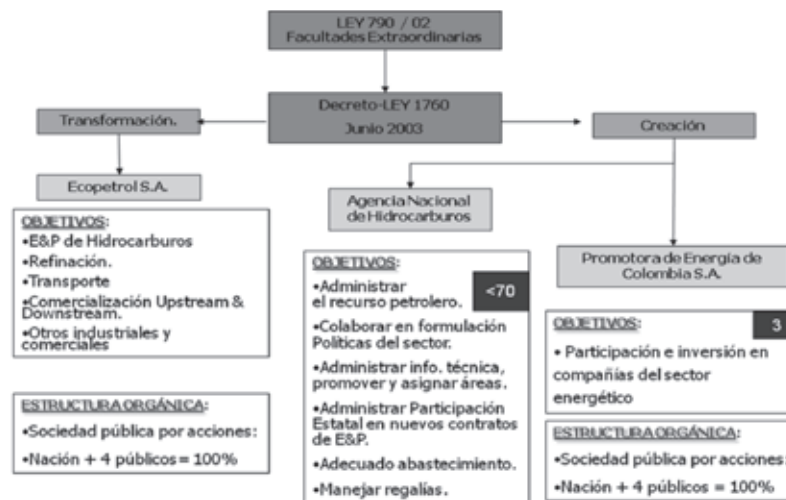
En los años setenta y ochenta, la situación descrita era la misma de las compañías petroleras estatales de América Latina y de Europa. Cuando la competencia por capital de riesgo en el mercado internacional se hizo ardua durante los años noventa, mientras caían los precios del crudo y las compañías mostraban síntomas de gigantismo y mala administración, se produjeron cambios en la organización y administración del sector y de la política petrolera en todo el mundo.

Los dos ejemplos citados de PETROBRAS y de Statoil, la compañía nacional del petróleo de Noruega, optaron por separar nítidamente las funciones estatales de las empresariales mediante la creación de instancias gubernamentales apropiadas y las condiciones propicias para el desarrollo empresarial de sus compañías.

El deseo de adecuar las estructuras petroleras del país a esos criterios llevó al Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002, a expedir el Decreto 1760 del 26 de junio de 2003 por el cual se escindió la Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPELROL, se modificó su estructura orgánica y se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia.

En el cuadro siguiente se resume el cambio optado por el decreto 1760:

Gráfico 10: Modelo institucional Adoptado 2003



2. La nueva ECOPELROL S.A.

Al amparo de las facultades extraordinarias para reestructurar el Estado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1760, que reorganizó el sector de hidrocarburos en Colombia y fortaleció empresarialmente a ECOPELROL, transformándolo de Empresa Industrial y Comercial del Estado a sociedad pública por acciones de propiedad 100 por ciento del Estado, con autonomía administrativa y financiera. Conceptualmente, la idea fue la de trazar nuevas líneas divisorias entre el estado empresario, el regulador y el que provee servicios esenciales como la educación o la seguridad.

ECOPELROL S.A. se ocuparía entonces de la exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización de hidrocarburos y podría incursionar en otras actividades de la cadena y competir local e internacionalmente.

La empresa mantendría su actividad de exploración y producción directa sobre los bloques que tenía asignados, pero también podría asociarse con otras compañías para la ejecución de nuevos proyectos o el desarrollo de algunos campos ya descubiertos.

ECOPELROL S.A. seguiría administrando los contratos firmados y los que se firmaría hasta el 31 de diciembre de 2003, lo que significó que los grandes campos como Caño Limón, Cusiana y Cupiagua seguirían haciendo parte de su portafolio de inversiones.

ECOPELROL S.A. tendría que hallar nuevas reservas y asumir el riesgo de invertir en forma directa o en asociación con otras petroleras, como lo hacían las otras empresas petroleras, así la búsqueda no resultase exitosa. En adelante, las inversiones de ECOPELROL S.A. deberían ser rentables, como también, las múltiples posibilidades de su canasta petrolera.

ECOPELROL S.A. podría participar en toda la cadena de distribución de combustibles, lo que permitiría ampliar su radio de acción en este sector, al igual que hacer un uso más eficiente de la infraestructura de transporte.

ECOPETROL S.A. tendría mayor autonomía financiera y administrativa para realizar inversiones en exploración e inclusive incursionar en otros negocios como la distribución de combustibles y la petroquímica.

La transformación buscó aplicar una medicina a tiempo en ECOPETROL, para que dejara de ser una administradora de contratos y que se convirtiera en una verdadera empresa petrolera, competitiva en el mercado nacional e internacional.

También, se modificó la estructura orgánica de ECOPETROL, porque el gobierno encontró necesario dotar a la empresa de la naturaleza societaria que caracterizaba a las empresas petroleras del mundo. La empresa quedó organizada como una sociedad anónima cuyos socios eran estatales y se gobernaba por una Asamblea de accionistas, una Junta Directiva y un presidente. Los accionistas son la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fiduciaria La Previsora S.A., La Previsora Compañía de Seguros S.A., Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, Fondo Nacional de Garantías y Financiera de Desarrollo Territorial – FIN-DETER.

De esa manera, ECOPETROL pasó a ser una sociedad pública por acciones 100% estatal. También se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, y la Promotora de Energía de Colombia.

El órgano máximo de dirección de ECOPETROL S.A sería la Asamblea General de Accionistas. Las funciones de la Asamblea serían formular la política general de ECOPETROL S.A., adoptar los planes y programas de la sociedad y controlar el funcionamiento general de la misma.

La administración de ECOPETROL S.A. estaría a cargo de la Junta Directiva y del Presidente. Esa Junta estaría integrada por siete miembros, tres nombrados por el Presidente de la República para periodos de dos años; los restantes cuatro serían elegidos por la Asamblea General de Accionistas, dos de ellos con sus respectivos suplentes y dos miembros de dedicación permanente y exclusiva, sin suplentes para períodos de cuatro años. La Junta Directiva debería ejecutar y supervisar el cumplimiento de la política general y el funcionamiento de ECOPETROL S.A. El patrimonio de la empresa estaría integrado por los bienes y derechos que después de la reversión de la Concesión De Mares pasaron a ser de propiedad de ECOPETROL:

- Los bienes y derechos de ECOPETROL, por razón de la reversión pactada en las concesiones de petróleos otorgadas por la Nación.
- Los bienes y derechos por la finalización de contratos de exploración, explotación y beneficio de hidrocarburos celebrados por la empresa en su condición de entidad administradora de los hidrocarburos de propiedad de la nación.

Los contratos de los trabajadores de ECOPETROL continuarían vigentes en las mismas condiciones y beneficios. Los trabajadores continuarían siendo trabajadores oficiales.

El Instituto Colombiano del Petróleo continuaría perteneciendo a ECOPETROL SA. La información contenida en la Litoteca pasaría a formar parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH.

El decreto no cambió la distribución, ni el monto de las regalías de los municipios y departamentos. Estos seguirían recibiendo los recursos, conforme lo estipula la ley de regalías vigente.

ECOPETROL S.A. tendría como objetivos la operación, manejo y explotación de las áreas de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación que le serían asignadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, además:

- La exploración y explotación de hidrocarburos en el exterior, directamente o a través de contratos celebrados con terceros;
- La refinación, el procesamiento y cualquier otro proceso industrial de los hidrocarburos, en instalaciones propias o de terceros, en el territorio nacional y en el exterior;
- El transporte de hidrocarburos, derivados y productos, a través de los sistemas de transporte propios y de terceros, en el territorio nacional y en el exterior, con la única excepción del transporte comercial de gas natural en el territorio nacional.
- La comercialización nacional e internacional de petróleo, derivados y productos, y de gas natural.

- La celebración en Colombia y en el exterior de toda clase de negocios en conexión con cualquier actividad comercial o industrial relacionada con la extracción y el beneficio de los hidrocarburos;
- El almacenamiento y procesos de mezcla de productos en el territorio nacional y en, el exterior; la compra de bienes y productos para tales procesos o con destino a la comercialización; la compra de hidrocarburos a terceros para su venta en el mercado externo;
- La construcción, operación, administración, mantenimiento, disposición y manejo en el territorio nacional y en el exterior de sistemas de transporte de hidrocarburos y derivados, refinerías, estaciones de bombeo, de recolección, de compresión, de tratamiento, de abastecimiento y terminales;
- La realización de las operaciones y la celebración de los contratos o negocios previstos en las disposiciones comerciales, legales mercantiles, civiles o laborales nacionales o internacionales que se relacionen con el negocio petrolero;
- Independencia para adquirir, gravar y enajenar bienes muebles e inmuebles, disponer de los bienes que conforman su patrimonio; girar, aceptar, otorgar, endosar, negociar, descontar, y dar en prenda o garantía toda clase de títulos valores y, en general, celebrar cualquier clase de operación de crédito.
- La realización de todos los negocios jurídicos necesarios para la adecuada explotación de la infraestructura de ECOPETROL, y la prestación y comercialización de toda clase de servicios en conexión con sus objetivos.

Como empresa integrada, ECOPETROL S.A fortalecería así sus negocios de refinación y transporte aprovechando el monopolio natural en el mercado y la infraestructura para ejecutar nuevos proyectos.

La reorganización interna buscó desmontar la burocracia del centro corporativo y darle mayor autonomía a los negocios. La nómina de la empresa se ajustó a la realidad de las cifras de producción y de reservas y la empresa ejecutó un plan de austeridad así como una reducción de los gastos y costos administrativos que le permitiría generar ahorros importantes en los próximos años.

La administración tomó también la determinación de denunciar parcialmente la Convención Colectiva de Trabajo con el fin de flexibilizar los esquemas de contratación y recuperar la gestión.

3. El nuevo regulador: Agencia Nacional de Hidrocarburos

También fue creada la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, que dependería del Ministerio de Minas y Energía y realizaría las labores operativas al manejar el recurso petrolífero del país. Se conformó como un ente técnico, con una planta inferior a 70 empleados, cuyas principales funciones son la administración de áreas con hidrocarburos de la Nación para asignar su exploración y explotación a terceros incluido ECOPETROL S.A. y dependería del Ministerio de Minas y Energía.

Administrar áreas y asignarlas, evaluar el potencial petrolero del país, hacer promoción internacional, apoyar la formulación de la política petrolera al Ministerio de Minas y Energía, diseñar, celebrar y administrar nuevos contratos para exploración y explotación, recaudar regalías y pagarlas, efectuar retenciones, hacer giros del Fondo de Estabilización Petrolera y propender por el adecuado abastecimiento de la demanda nacional de hidrocarburos, fueron sus funciones principales.

Los contratos para exploración y producción suscritos desde el primero de enero de 2004 los manejaría la Agencia Nacional de Hidrocarburos. ECOPETROL S.A. debería participar y ganar los bloques ofertados por la ANH, comportándose con criterios estrictamente comerciales y de operaciones industriales en un marco de abierta competencia.

La creación de un órgano de regulación fuerte e independiente en el sector permitiría una mayor transparencia al mercado. ECOPETROL dejaba de ser juez y parte y se ganaría en independencia pues la política petrolera sería manejada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, mientras que la operación de los campos la haría ECOPETROL.

El objetivo con la creación de la ANH fue que ésta administrara integralmente los hidrocarburos y asumiera muchas de las funciones que tenía ECOPETROL como administrador del recurso petrolero, representante

de la Nación ante las compañías privadas, recaudador y girador de las regalías y ser quien responde por el adecuado abastecimiento de la demanda nacional de hidrocarburos y de productos derivados del petróleo.

El Decreto 1760 establece, también, que en caso de que la estabilidad financiera de ECOPE TROL se vea comprometida, la Agencia Nacional de Hidrocarburos podrá cederle parte de sus rentas y /o contratos.

La dirección y administración de la Agencia está a cargo de un Comité Técnico y de un Director General, quien tiene la representación legal de la misma.

El Comité Técnico está integrado por cinco miembros, así: los ministros de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, el Director Planeación y dos expertos de dedicación permanente y exclusiva, designados por el Presidente de la República para períodos de seis años, que podrán ser reelegidos

En razón de sus funciones la recién creada Agencia presentó y adoptó un nuevo contrato con los siguientes elementos básicos: el 100% de la producción para el contratista a cambio del pago de regalías e impuestos al Estado y un mayor tiempo tanto para la exploración como de la explotación, conocidos como la nueva concesión, que permite conseguir una mayor participación de la inversión externa como de ECOPE TROL y conservar el "government take" atractivo para la Nación.

Cuadro 1: Elementos Básicos del Nuevo Contrato

Tipo de Contrato	Regalías / Impuestos+ participación alta 100% de participación durante toda la vida del contrato
Duración	Exploración 6 años+ 4 años extensión Evaluación 1-2 años+ 3 años extensión Explotación 24 años+ extensión de la vida del campo por campo Extensión por incumplimiento en condiciones preestablecidas
Programa de Trabajo	Exploración Programa, por fase, ajustable Evaluación Según el contratista Explotación Plan aceptado por la ANH, con Revisiones Anuales
Operación	Autonomía y flexibilidad al contratista Seguimiento por la ANH
Términos Económicos	100% producción al contratista, después de regalías Escala descendente para regalías e impuestos Eventual pago de 30% de ingreso adicional si el precio se dispara ~ US\$ 27/bbl WTI para crudo liviano. Gas Natural y crudo pesado con incentivos de precios Activos pertenecen al contratista.

Ventajas del nuevo contrato. Materialidad del 100%, ya que le permite al contratista obtener el 100% de la producción por su riesgo exploratorio, por lo tanto no tiene que comprometer anticipadamente ningún costo o rentabilidad.

En términos de la duración del contrato permite el suficiente tiempo para lograr el descubrimiento y esto hace que sea más fácil lograr la recompensa y además permite extensiones hasta su agotamiento. El contratista cuenta con total autonomía y flexibilidad para su programa operacional y le da derecho a monetizar sus descubrimientos. Este nuevo contrato también cuenta con incentivos para descubrimientos de gas y crudo pesado.

4. Después del decreto 1760

A pesar de la creación de la ANH y del nuevo contrato de exploración y producción de esta agencia, ECOPE TROL S.A siguió siendo el vehículo más importante del gobierno para fomentar la inversión extranjera y la propia en proyectos de esta índole.

Lo realizado con la reforma superó las expectativas que se tenían, cuando el gobierno convenció al Congreso de que le diera facultades extraordinarias para la reforma administrativa del sector público. La razón de fondo fue que lo que comenzó como un proyecto de reforma del sector central, que presumiblemente se concentraba en la fusión de unos cuantos ministerios y la eliminación de puestos de trabajo, acabó convirtiéndose en una profunda reestructuración del sector descentralizado.

Los temores del Gobierno en torno a una reacción popular que fuera en contra de las medidas, se disiparon rápidamente con la aceptación que tuvieron las medidas, pues el gobierno se dio cuenta de que podía avanzar más de lo que había pensado.

Dentro de la política del Gobierno de hacer de Colombia un país de propietarios, la medida abrió la posibilidad para que el fondo de pensiones de los trabajadores de ECOPETROL adquiriera parte de las acciones. Además abrió la posibilidad para que los trabajadores, a través del fondo de empleados, se convirtieran en accionistas de la nueva ECOPETROL S.A.

Pero el Decreto 1760 era apenas el inicio. El gobierno debía darle autonomía financiera para que ECOPETROL S.A. tuviera poder decisorio sobre sus inversiones y aislarla de las finanzas del gobierno central.

ECOPETROL debía ser competitiva y demostrar su capacidad para sobrevivir como empresa pública y generar recursos para ella y para la Nación, producto de su actividad como petrolera en Colombia y en el mundo.

ECOPETROL enfrentó las limitaciones que persistieron desde antes de la reforma del decreto 1760, con el agravante de que la Empresa ya no tenía el control administrativo sobre las reservas de hidrocarburos.

La Empresa había adoptado, hasta donde contaba con la suficiente autonomía, profundas reformas en materia laboral, de estructura organizacional, de control, de manejo de riesgos, de gobernabilidad, y de gobierno corporativo, entre otras medidas, como preparación para asumir las responsabilidades que emanarían de un manejo completamente autónomo.

El marco institucional propuesto en la reforma del sector comprendía la separación de roles empresa/estado a la vez que se debía, dotar a ECOPETROL S.A. de las herramientas de autonomía administrativa y presupuestal para desarrollar sus actividades de manera eficiente.

Sin embargo, si bien se dio la separación de roles, ECOPETROL no fue dotada para competir en un entorno cambiante, sus decisiones de inversiones se restringían por la situación estatal y el control y procedimientos propios del Estado limitaban su viabilidad y normal operación.

El petróleo sostiene en gran medida la economía colombiana, pues ECOPETROL, por sí sola, genera cerca del 3 % del PIB nacional. Además, es la empresa más rentable del país, con utilidades por más de 1.3 billones de pesos en el 2004.

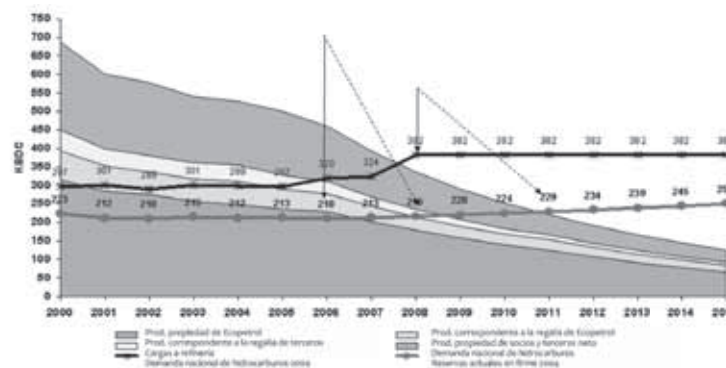
Las reservas y la producción venían declinando a una tasa promedio año de 8%, un total de 35% en los 5 años anteriores al 2005. Las reservas probadas remanentes de petróleo a finales del 2004 eran de 1,478 millones de barriles.

La producción de ECOPETROL directa y con socios para el 2005 fue 313 KBPD y las reservas por 1,095 Mbbl (Dic/2004).

En promedio, por nuevos hallazgos se habían adicionado 23 millones de barriles y 42 por reevaluaciones, mientras que la producción promedio había sido de 215 Millones de barriles.

El tema de los subsidios en los combustibles y en las tarifas de transporte también ocasionaba grandes sacrificios económicos para la empresa. Los subsidios a la gasolina y al diesel le costaron al país, en cabeza de ECOPETROL, la suma de \$3,4 billones en el año 2004.

Gráfico 11: Reservas Actuales



Por lo anterior, era indispensable para la supervivencia de ECOPETROL S.A. la expedición de una ley que excluyera a ECOPETROL S.A. de los regímenes presupuestal, salarial, de austeridad, de función pública y de contratación y buscar alternativas de vinculación de capital privado a la sociedad mediante la emisión y colocación de acciones como consecuencia de un aumento del capital autorizado o la vinculación del capital privado a través de la enajenación de la propiedad accionaria estatal.

Dentro de las premisas sobre las que se sustentó el cambio, se vio la necesidad de que ECOPETROL fuera dotada de autonomía financiera, presupuestal, de contratación y administrativa. Infortunadamente no se pudieron establecer todas estas condiciones y persistían las limitaciones derivadas de la situación fiscal del país y de aspectos administrativos. Uno de los casos más críticos fue la gestión presupuestal, proceso en el cual intervenían el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda, lo que implicaba inflexibilidad y demoras en los procesos de negociación y contratación.

De otro lado, en el proceso se detectaron dificultades para la contratación laboral, retención de personal y política salarial, sin olvidar que la empresa empezó a perder parte de su personal calificado ante el despertar de la actividad de exploración y de producción. Es evidente que ECOPETROL debía tener una mayor libertad en la política de contratación laboral que le permitiera estar en capacidad de mantener salarios competitivos con los del mercado y la industria, específicamente en lo que se refiere a esquemas de remuneración por resultados.

En relación con los órganos de administración, era necesario mantener la continuidad de su nivel directivo; hasta el momento, el nombramiento del presidente era un hecho político y en el mejor de los casos duraba lo que el período gubernamental.

El nuevo modelo del sector de hidrocarburos le impuso a ECOPETROL el reto de comportarse como un operador eficiente dentro de una industria altamente competitiva, sin modificar su carácter público. Específicamente, la empresa debía entrar en abierta y franca competencia con los demás operadores. En la práctica, la reforma implicaba dotar a ECOPETROL S.A. de las herramientas necesarias para competir exitosamente.

De otra parte, los niveles de inversión eran bajos comparados con el resto de la industria, la inversión de ECOPETROL con respecto a su EBITDA era del 33%, cuando en el caso de empresas como BP y Petrobras era cercana al 60%. Este hecho ampliaba la brecha entre ECOPETROL y las empresas privadas.

Para aumentar la exploración y la producción en el mediano plazo se debían llevar a cabo mayores inversiones para incorporar tecnologías que permitieran más agresividad en la búsqueda de hidrocarburos. Era necesario aumentar el factor de recobro en los campos maduros e incursionar en proyectos internacionales. Adicionalmente, existían alternativas interesantes en la producción de crudos pesados, en donde existían las mayores reservas del país, entre las que se destacaban los proyectos de Castilla, Rubiales y Tibú.

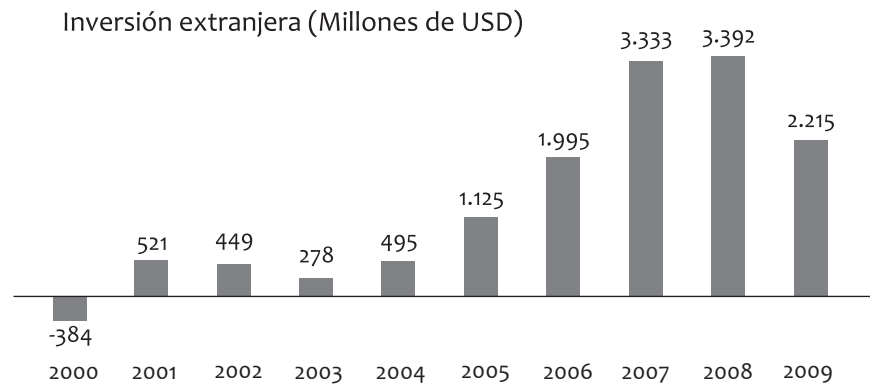
Lo anterior mostró que la reforma quedó inconclusa y que, de no completarse, estaría comprometida la viabilidad de ECOPETROL en el mediano plazo, al no contar con las herramientas necesarias para una adecuada y competitiva gestión de la compañía.

- En conclusión era indispensable completar los cambios para ECOPETROL S.A. no ejecutados durante la reforma del sector con el Decreto 1760 de 2003.

3. Los resultados del modelo aplicado

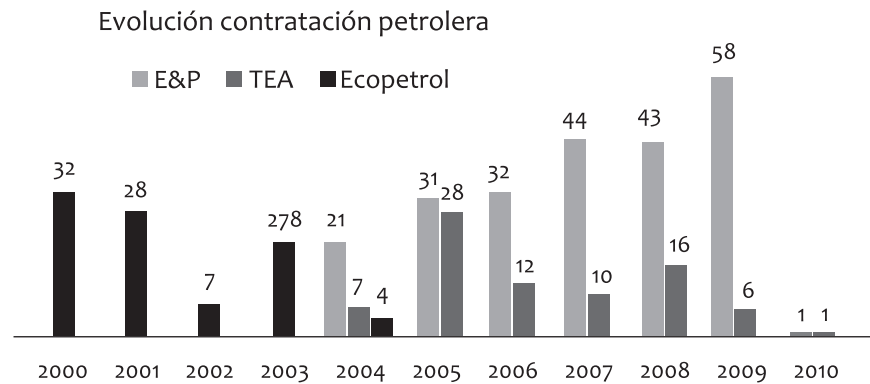
El decreto 1760 de 2003 trajo consigo una serie de cambios en el sector de hidrocarburos que se vieron especialmente reflejados en un aumento de la actividad petrolera del país evidenciada en un mayor número de compañías tanto nacionales como extranjeras que ampliaron el directorio de compañías presentes en Colombia.

Gráfico 12. Inversión extranjera



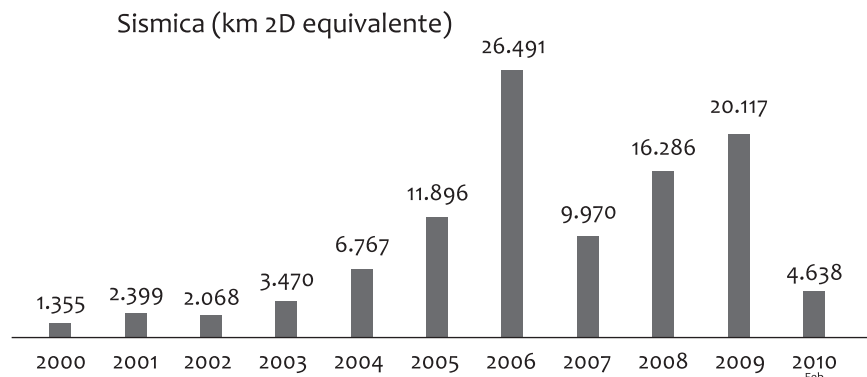
La inversión extranjera es también otra buena medida del incremento de la actividad y de las condiciones favorables que ha ofrecido el país para incrementar tanto la confianza de los inversionistas como su interés en el sector. El nuevo esquema de contratación petrolera dio fin en 2004 a los contratos de asociación que hasta entonces administraba Ecopetrol y dio paso a los contratos de concesión moderna, conocidos como Acuerdos de Evaluación Técnica –TEA- y los contratos de concesión de E&P, que están basados en regalías e impuestos. En estos contratos la inversión la realizan las compañías petroleras sin que el gobierno y la ANH tengan que realizar inversión de riesgo.

Gráfico 13. Evolución de la contratación petrolera



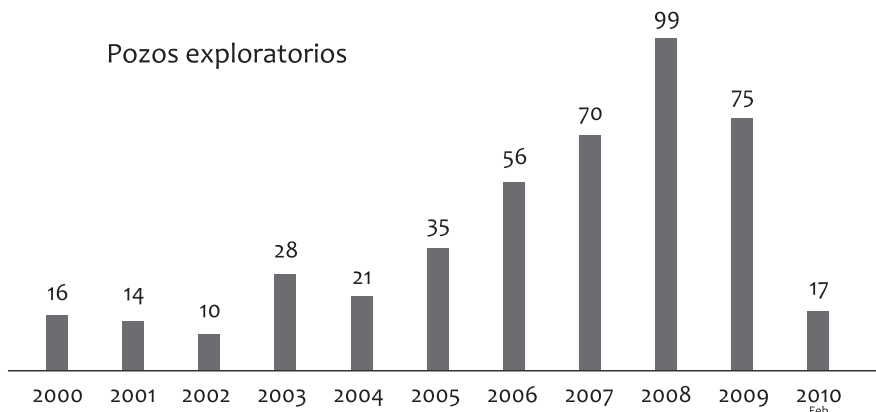
La contratación ha venido incrementando de manera significativa en los últimos años superando el nivel de 50 contratos que es una cifra no registrada desde que en los años 70 se terminó la concesión como modalidad de contratación y surgió la de asociación con Ecopetrol como agente regulador del estado. Entre 2004 y Octubre de 2009 se han suscrito 303 contratos (224 E&P y 79 TEAs), es decir en menos de seis años se ha alcanzado el 60% de lo que se logró en 35 años de historia del contrato de asociación.

Gráfico 14. Sísmica



Como es de esperarse, la sísmica también ha mostrado un comportamiento ascendente, en estos últimos años en los que tanto Ecopetrol, de manera directa y a través de sus asociados, así como los estudios que ha adelantado al Agencia Nacional de Hidrocarburos mediante estudios multicliente, el país ha mantenido en promedio una actividad de sísmica por encima de los 14,000 Km 2D equivalente, desde el año 2004. Esta actividad dobla el comportamiento de las dos décadas anteriores (desde 1980) cuando en promedio se realizaban 7,500 Km 2D equivalente.

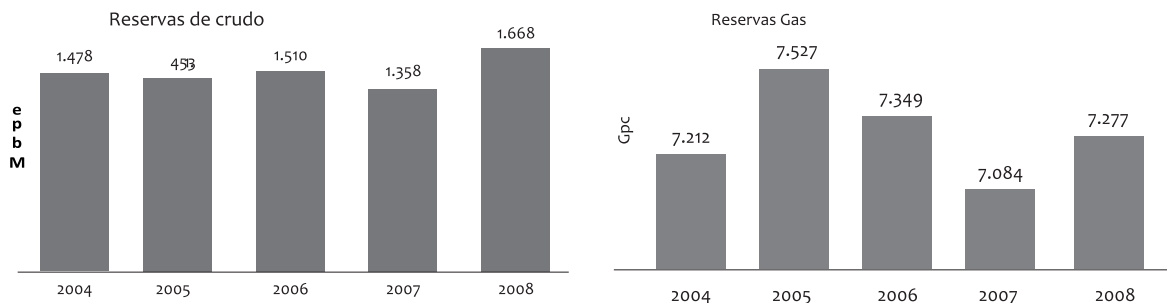
Gráfico 15. Pozos exploratorios



La sísmica ha dado paso a la perforación de pozos exploratorios en proporciones que no se observaban desde mediados de la década de los 80 cuando el auge de los descubrimientos de los campos de Cusiana y Cupiagua en el piedemonte llanero despertó el interés y reactivó, en aquel entonces, una actividad perforadora a una escala importante. Desde el año 2004 y hasta Octubre de 2009 se han perforado 342 pozos exploratorios con resultados de factores de éxito geológico que oscilan entre el 39% y 57%.

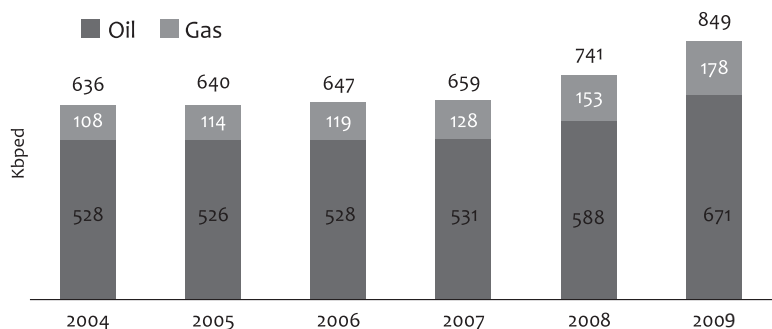
Esta actividad llevó a que el país contara a Diciembre de 2008 con unas reservas de crudo de 1,668 millones de barriles y 4.4 terapies cúbicas en gas.

Gráfico 16. Reservas de gas y crudo



Lo anterior, unido al mejor desempeño de Ecopetrol, explica el hecho de que Colombia venga aumentando de forma sostenida la producción de crudo y gas. En el primer caso cerca de alcanzar los topes logrados por Ecopetrol S.A. y sus socios hacia finales de los años 90.

Gráfico 17. De La Producción País



La reforma del sector de hidrocarburos, tuvo importantes connotaciones para Ecopetrol, la primera de ellas, y quizás la más importante, el mensaje de que la empresa debería fortalecerse y crecer por medio de sus propias capacidades técnicas y operativas. Si bien en el pasado la Empresa tuvo algunos hallazgos petroleros de importancia, la mayor parte de sus recursos provenían de la reversión de concesiones petroleras, la finalización de contratos de asociación y la participación en contratos de asociación que en ese momento se encontraban vigentes, todos aquellos recursos obtenidos por terceros en los que la empresa participaba en representación de la Nación.

Ecopetrol conservó en su patrimonio todos los activos, incluido los derechos de producción que tenía en ese momento, esto con la expectativa de que tuviera la posibilidad de generar los suficientes recursos de caja para continuar con sus aportes a la Nación, vía dividendos, impuestos y regalías, y su crecimiento y sostenibilidad en el largo plazo. Sin embargo, también se quedó con las restricciones que tenía en materia de gobernabilidad y toma de decisiones. Limitaciones como definir el monto de sus inversiones y megaproyectos y la asignación de recursos presupuestales, que rara vez eran definidas al interior de la Empresa o de su Junta Directiva, y escalaban otras instancias de gobierno en busca de aprobación.

La capacidad para adquirir deuda y financiar un plan de expansión era nula, a pesar del amplio apalancamiento financiero y de la buena reputación crediticia de la que siempre ha gozado la compañía. El monto de la inversión de la empresa era visto como gasto dentro de las cuentas fiscales, engrosando así el déficit fiscal de la Nación y con ello los compromisos que se tenían previstos con el Fondo Monetario Internacional. Por esta misma razón, las pretensiones de la Empresa para mejorar su estructura de capital vía endeudamiento tampoco tenían espacio en el cupo fiscal de la Nación. En cualquier empresa lo razonable es que sus administradores procuren mantener un costo óptimo de capital que le permita crecer generando mayor valor y asegurar que sus proyectos sean más atractivos para la organización. Pero crecer, a pesar de la promesa de generación de mayor valor y mayores transferencias para la Nación, implicaba dolores de cabeza para el gobierno, pues estos objetivos competían con la inversión del estado y su carácter social.

El contexto normativo en el que se desenvolvía la empresa era el propio del resto de la burocracia del estado, mientras que la empresa requería de un entorno diferente. Flexibilidad para enfrentar un entorno cambiante y cada vez más exigente y competitivo, adaptar sus estructuras para ejecutar la estrategia. Crecimiento en la empresa implicaba aumentar sus operaciones y mayor mano de obra, pero el tamaño de su planta estaba limitado por exigencias en disminución del gasto de personal por políticas de austeridad del estado, esto para citar un ejemplo de las restricciones.

Desde principios de la década Ecopetrol venía estableciendo iniciativas tendientes a mejorar su gobernabilidad y sus eficiencias administrativas. Con la reforma de 2003, Ecopetrol tomó importantes decisiones para enfrentar el nuevo entorno y las nuevas reglas de juego que se adoptaron para el sector de hidrocarburos. Se estableció una nueva estrategia que estaba centrada en cuatro retos importantes. i) encontrar hidrocarburos y aumentar la producción de crudo y gas, ii) optimizar las refinerías y sistemas de transporte, iii) desarrollar el mercado de gas natural y iv) mejorar la eficiencia operativa y administrativa.

Los indicadores de la compañía habían empezado a mostrar señales de mejora en la tendencia decreciente, pero aún no se daba el punto de inflexión para revertir tales tendencias. De manera que la empresa emprendió un programa de aseguramiento de sus procesos, mejoramiento de la confiabilidad operacional y el establecimiento de metas exigentes en torno a estos aspectos, así como el aseguramiento de resultados.

Los avances logrados a nivel operativo entre los años 2003 y 2006 son notorios. En este último año, la Empresa adoptó una estrategia que buscaba llevar la producción de Ecopetrol, desde 385 KBPED hasta 500 KBPED en el año 2011. Ello implicaba un agresivo plan de inversiones del orden de US\$12,500 millones para el quinquenio, e implicaba incrementar significativamente la actividad exploratoria. En ese momento también se replantearon estrategias dirigidas a consolidar organizacionalmente la compañía para asegurar el crecimiento esperado. Además, se dio paso a la internacionalización como medida para aumentar el portafolio de oportunidades y diversificar el riesgo que implicaba efectuar inversiones de exploración y producción únicamente en el país en donde la prospectividad se había contraído notablemente durante las últimas dos décadas y media.

En todo este proceso la organización efectuó cambios trascendentales especialmente para ganar gobernabilidad, reenfocando las relaciones con el sindicato y garantizando mayor flexibilidad y margen de maniobra para producir el crecimiento esperado.

Con la consolidación organizacional, el talento humano se convirtió en eje fundamental, buscando fortalecer los procesos de gestión humana que aseguraran el talento de clase mundial con los líderes y los trabajadores competentes, comprometidos y con el desempeño requerido por la estrategia.

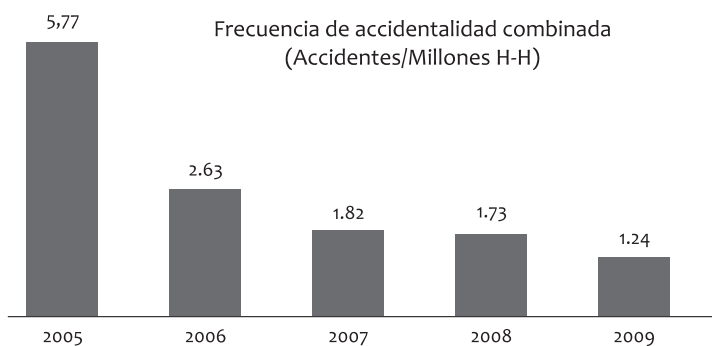
Se redefinieron los elementos de la cultura organizacional, para asegurar los procesos de comunicación y generar el entendimiento común de la estrategia a todo nivel y aumentar la credibilidad de la organización y los líderes; fortalecer la gestión del cambio atendiendo las demandas del nuevo modelo empresarial y la necesidad de una mayor capacidad para lograr resultados, y reforzar los valores para fortalecer la estrategia.

La gestión fue otro de los frentes de trabajo para consolidar el modelo de calidad a la gestión empresarial. Este lineamiento debía asegurar el direccionamiento estratégico de la empresa, manteniendo una alineación de los objetivos estratégicos con los individuales y del plan de incentivos con el logro de los objetivos empresariales.

Por otra parte, la implementación de un seguimiento efectivo de la gestión y el fortalecimiento del sistema de control interno, condujeron a una mejor planeación, control y seguimiento en la ejecución, apuntando a una mejor capacidad de gestión, y mayor control sobre los riesgos de la organización.

El tamaño de las inversiones de la empresa exigió el establecimiento de una práctica única para planear, madurar, gestionar y realizar seguimiento a los proyectos de inversión, para esto se adoptó un modelo de maduración y gestión de proyectos bajo estándares internacionales, e inició un proceso intensivo en formación de equipos de proyectos. Con el modelo se han aplicado prácticas de incremento de valor, estimación de costos y tiempos, gestión de riesgos, evaluación financiera y lecciones aprendidas, entre otras prácticas, que le han permitido a la Empresa asegurar la capacidad para gestionar los recursos y proyectos dentro de los parámetros que se establecen para cada uno de ellos.

Gráfico 18. Frecuencia de accidentalidad combinada



La excelencia operacional ha sido otro de las estrategias de mayor peso y consideración organizacional. Con ella se buscaba un aseguramiento de la confiabilidad operacional, eficiencia en los costos de la organización, la mejora en la calidad de los productos y la seguridad de sus procesos para proteger la vida, la salud de los trabajadores y el cuidado por el medio ambiente.

La tecnología, conocimiento e información juegan un papel importante como habilitador de la estrategia de crecimiento, dado que el aumento del factor de recobro en campos maduros y la expansión de la actividad exploratoria implican asegurar el conocimiento y tecnología requerida. Para esto, se fortalecieron líneas de investigación y la generación de ventajas tecnológicas dirigidas a las necesidades de cada uno de los negocios de la empresa.

Las estrategias empezaron a mostrar sus resultados y la empresa logró revertir la tendencia en casi la totalidad de sus indicadores, con ello se estaba demostrando que Ecopetrol se había ganado el derecho a crecer. Sin embargo, el estrecho margen de maniobra por la falta de flexibilidad presupuestal y financiera implicaba que el crecimiento fuera lento.

Se revirtió la tendencia declinante en la producción y la empresa pasó de 367 KBPED en 2003 a 385 KBPED en 2007 una variación positiva del 9% pero aún insuficiente, un crecimiento ponderado de apenas 1.6% anual.

El plan nuevo plan de inversiones implicaba, necesariamente, eliminar las barreras que aun persistían en la organización y que no fueron abordadas con la reforma al sector de hidrocarburos de 2003. La Empresa requería principalmente: i) obtener recursos para financiar su plan de inversiones sin que esto implicara que la Nación tuviera que capitalizar o reinvertir las utilidades que tanto se requieren dentro del marco de mediano plazo para financiar la inversión social, ii) propender por un estructura óptima de capital que le permitiera, en primer lugar fortalecerse patrimonialmente y, en segundo lugar, adquirir deuda con lo cual ya contaba con un mayor apalancamiento financiero, y iii) incorporar verdaderas prácticas de gobierno corporativo. Lograr esto implicaba tener autonomía presupuestal y financiera e incorporar capital de terceros.

En 2006 se cursó una ley en el Congreso de la República, la Ley. 1118/06, que aprobaba la participación de privados en Ecopetrol hasta en un 20% de su capital.

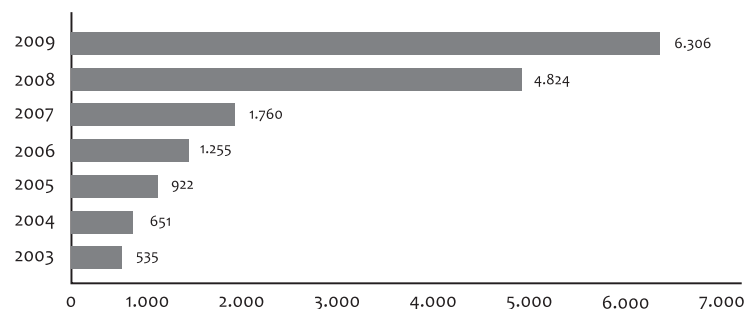
En 2007 se realizó el proceso de emisión y colocación de acciones de Ecopetrol. La acogida de público en Colombia desbordó todas las estimaciones, excediendo el monto ofertado, al punto que no fue necesario realizar una segunda ronda como lo establecía la ley, ni acceder a los mercados de capitales externos para cubrir las necesidades de recursos.

Con la capitalización, las condiciones propias de la Ecopetrol, su entorno y la maniobrabilidad se dieron de forma que la empresa, siendo aún de mayoría estatal y bajo el control de éste, podría competir en condiciones de igualdad con otras empresas del sector petrolero. La realidad, entonces fue otra, no sólo en cuanto los cambios internos, sino también por el entorno de la industria, que enfrentaba precios ascendentes del petróleo, mayores costos de los bienes y servicios, y una mayor competencia por recursos. De otra parte, el elevado incremento de la actividad petrolera por todo el mundo, y el mayor enfoque de la exploración en áreas frontera y en la búsqueda de hidrocarburos costa afuera en donde se han venido registrando los descubrimientos de más significativos, ha tenido implicaciones para la empresa que la han movilizado hacia la generación de competencias en estos nuevos segmentos de la industria.

Ese mismo año se revisó nuevamente la estrategia de la compañía y se plantearon escenarios de crecimiento más exigentes, Ecopetrol dejaría de ser una empresa doméstica para convertirse en un actor con presencia internacional que se ubique entre las primeras 27 compañías petroleras del *Petroleum Intelligence Weekly*, rango en el que están ubicadas las compañías petroleras integradas de tamaño mediano, antecedidas por los mayores de la industria y las compañías nacionales estatales, entre ellas las de la Opep.

Así las cosas, la estrategia mantenía como pilares, los temas de consolidación organizacional que se venían trabajando, pero ahora se quería un crecimiento más representativo, alcanzar un millón de barriles de petróleo equivalente en el año 2015, y generar crecimiento y agregación de valor mediante la integración de la cadena de valor y la diversificación relacionada. Por ello la empresa ha venido incursionando en el sector petroquímico y en el de biocombustibles.

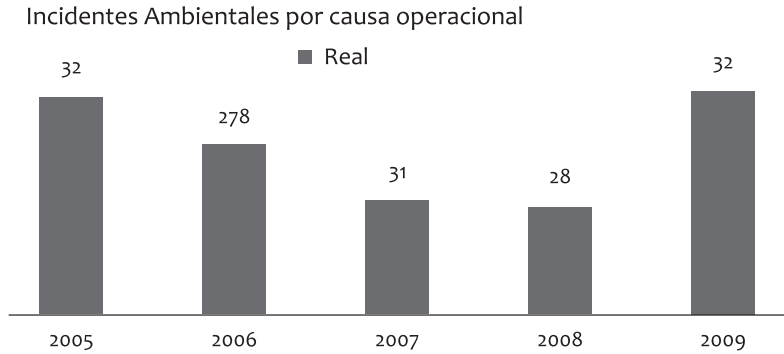
Gráfico 19. Inversiones



Este nuevo plan implicaba inversiones por US\$60,000 millones al 2015, es decir, US\$7,500 millones en promedio por año, una cifra muy superior a los montos que se invertían a principios de la década, que oscilaban alrededor de los US\$600 millones y que se destinaban principalmente a mantener la operación de producción y refinación y a cumplir con compromisos en los contratos de asociación.

Las buenas prácticas en gestión de proyectos se complementaron con el análisis y la gestión del portafolio de inversiones de la empresa considerando dos criterios de optimización: riesgo vs. valor y eficiencia de la inversión. El primero se enfoca en buscar varios portafolios óptimos que maximizan su valor para un nivel de riesgo, mientras que el segundo propone portafolios para invertir, hasta el punto en el cual la agregación de valor no sea muy costosa para la empresa.

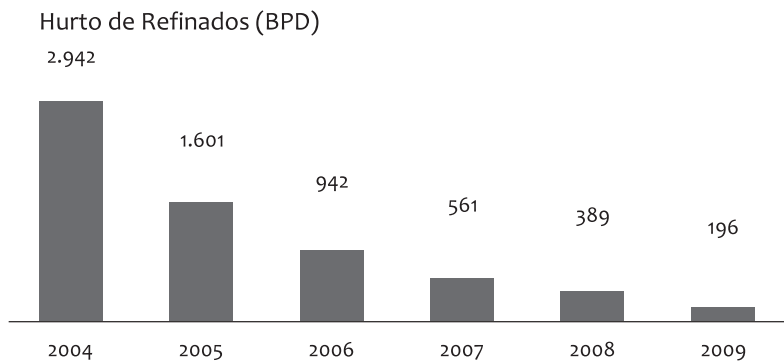
Gráfico 20. Incidentes ambientales por causa operacional



Los programas de consolidación organizacional han demostrado su eficacia, pues la accidentalidad ha disminuido de manera considerable y muy próxima a los estándares internacionales. En el año 2002 se registraban 13 accidentados por cada millón de horas hombre laboradas y lo que va hasta el mes de septiembre de 2009 se han producido 1.17 accidentados sobre la misma base, muy cerca de ubicarse al frente de las mejores empresas de su clase.

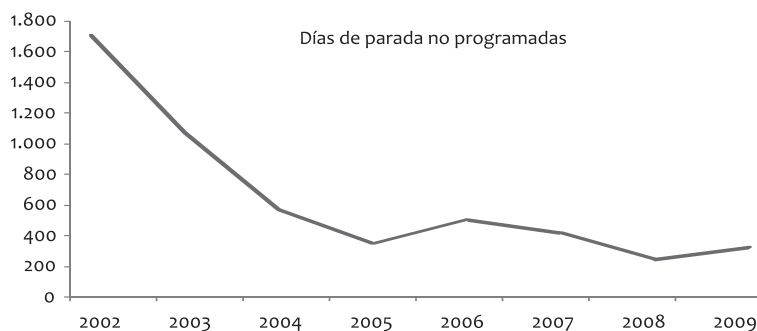
En cuanto a los incidentes ambientales, también se han controlado de manera más eficiente, y recientemente la empresa ha migrado a un indicador que es incluso más exigente y que incluye incidentes de bajo riesgo, incluso sin impacto ambiental pero que permite gestionar y evitar que cualquier evento que tenga el potencial de convertirse en una consecuencia mayor se presente.

Gráfico 21. Hurto de Refinados



La innovación tecnológica le ha permitido a la empresa reducir drásticamente el hurto de refinados a niveles cada vez menores. Este también ha sido el resultado de una buena coordinación entre el gobierno, las fuerzas militares y la empresa.

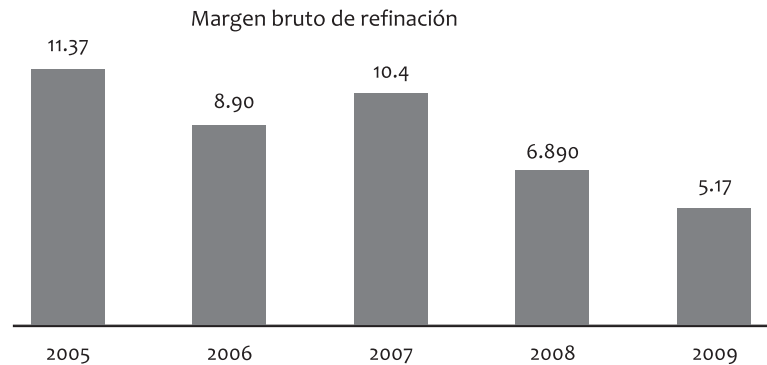
Gráfico 22. Hurto de Refinados



La confiabilidad operacional también se manifiesta en el aseguramiento de la disponibilidad mecánica de los sistemas de refinación y el cumplimiento con los programas de operación. Esto también, ha permitido llevar un seguimiento riguroso al indicador de entregas perfectas que ha sido otro de los factores que ha contribuido a la mejora en la satisfacción de los clientes.

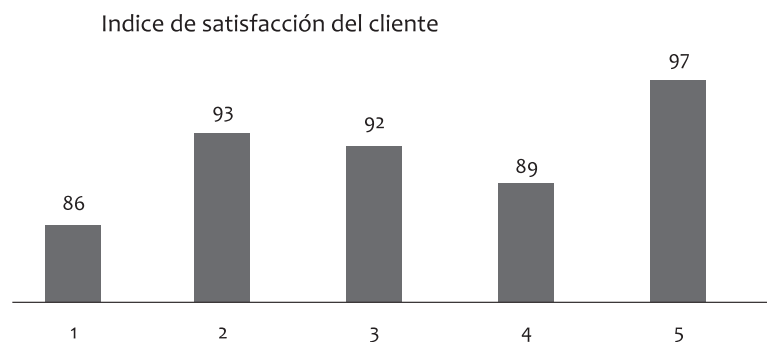
Si bien, el margen de refinación está muy condicionado a las variaciones internacionales del precio de los productos refinados, el hecho de tener unos sistemas más confiables ha permitido mantener unos factores de utilización que superan el 85%, y contar con márgenes aceptables en las épocas de precios bajos de los combustibles. Las cargas a las refinerías también han mejorado sus comportamientos y superan los 300 KBPDC.

Gráfico 23. Margen bruto de refinación (us/bi)



La gestión comercial también es reconocida por los clientes cuya satisfacción ha alcanzado niveles excelencia. A principios de la década, apenas el 31% de los clientes se sentían satisfechos con los productos y servicios que ofrecía la empresa y hoy en día ha alcanzado un nivel del 97% de una base de 800 clientes activos con que cuenta la empresa. Estos logros se deben en mayor medida a los cambios de enfoque en los procesos y en su gerenciamiento, además del relacionamiento con los clientes y una cultura de servicio.

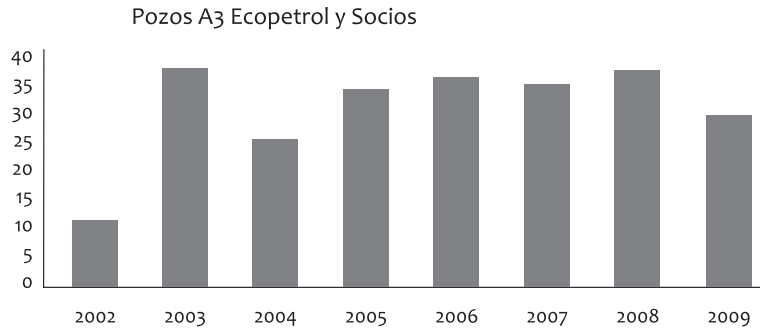
Gráfico 24. Índice de satisfacción del cliente (%)



La efectividad de los programas para consolidar organizacionalmente a Ecopetrol se ha visto reflejada en el buen comportamiento de los indicadores operativos, que demuestran una gestión más eficiente que tiene la empresa desde la transformación y que son producto de los avances en consolidación organizacional y la mayor capacidad de gestión con que cuenta la empresa.

El nuevo rol de la empresa y el principio de que el crecimiento era fundamental para asegurar su continuidad a futuro, ha implicado que una parte de las inversiones se canalicen en la búsqueda de nuevas reservas de hidrocarburos, de la misma manera que lo hacen otras empresas de sector y que Ecopetrol efectuaba de manera marginal antes de la transformación del sector de hidrocarburos. Las inversiones de Ecopetrol en exploración, que en el año 2004 fueron de US\$92 millones, han venido en aumento y en 2009 superarían los US\$1,000 millones.

Gráfico 25. Pozos A3 ecopetrol y socios



El índice de reposición de reservas también ha tenido un comportamiento favorable y el año anterior la empresa adicionó 189,5 millones de barriles superando las que explotó durante el año.

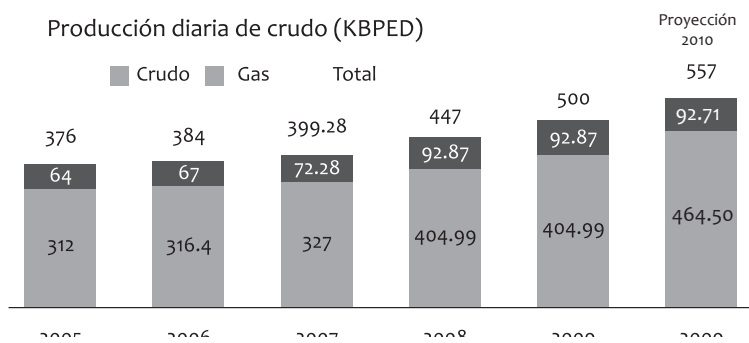
Con la estrategia de internacionalización, la empresa ha adquirido activos y bloques en países como Estados Unidos donde se adquirió una participación del 9.2% del bloque K2 que cuenta con una producción de 9,200 barriles. En ese mismo país la empresa tiene participación en 15 bloques costa afuera. En Brasil se cuenta con dos bloques y en Perú, Ecopetrol tiene dos tipos de inversiones, por un lado están los cuatro bloques que tiene con otras compañías, y en 2009 concluyó, en conjunto con la estatal Surcoreana KNOC, una operación de compra de un grupo de compañías entre las que se encuentra Petro-Tech Peruana S.A. y que opera principalmente en el mar pacífico de ese país. La producción bordea los 15 mil barriles por día de petróleo equivalente de los cuales Ecopetrol tiene propiedad sobre el 50%.

Petro-Tech, se encuentra entre las tres principales compañías operadoras de ese país y tiene la mayor cantidad de bloques costa afuera del Perú, con un gran potencial de crudo y gas que podrían llevarla a ser de las más importantes del país.

En 2009 también se concretó la compra de la compañía Hocol con sus activos exploratorios en Colombia, y una producción cercana a los 25 mil barriles por día.

Este crecimiento sostenido durante los últimos años le ha permitido a Ecopetrol incrementar sus niveles de producción de crudo y gas, y en septiembre de 2009 se había alcanzado una producción de 558,000 BPED (31 KBPED de estos provenientes de Hocol y Petro-Tech). Con este nivel de producción, la empresa alcanzó dos años y medio antes la meta que estaba prevista para el año 2011.

Gráfico 26. Producción diaria de crudo (kbped)



En los segmentos de la cadena de valor compuestos por Refinación y Petroquímica, Transporte y Comercialización, los avances han sido también muy representativos. La Empresa continúa realizando importantes inversiones en refinación para asegurar la confiabilidad de los sistemas y ofrecer productos con calidades de los mercados internacionales más exigentes.

En refinación las inversiones realizadas entre 2004 y 2008 han alcanzado US\$1,186 millones, y en el 2009 se planean inversiones de US\$814 millones. En total las inversiones en refinación del plan estratégico 2008 – 2015 están estimadas en US\$ 20 mil millones. En el año 2009 la empresa adquirió la participación de Glencore

en la sociedad Reficar con lo que la refinería de Cartagena pasó nuevamente, en su totalidad, al grupo empresarial de la compañía.

Con la adquisición de Propilco en 2009, se han podido materializar sinergias de la petroquímica con corrientes de refinación, y con esto Ecopetrol da otro avance importante en su estrategia de crecimiento en la cadena de valor.

El crecimiento en la producción de crudo y gas y las operaciones de refinados ha exigido adecuar la infraestructura de transporte en donde también se han destinado inversiones por US\$830 millones entre 2004 y 2008 permitiendo un mayor volumen de movilización de transporte de crudo y refinados por ductos y la sostenibilidad de las entregas perfectas.

La Empresa también ha aumentado sus participaciones en la propiedad de algunos sistemas como el de Oensa y OAM y Oleoducto de Colombia.

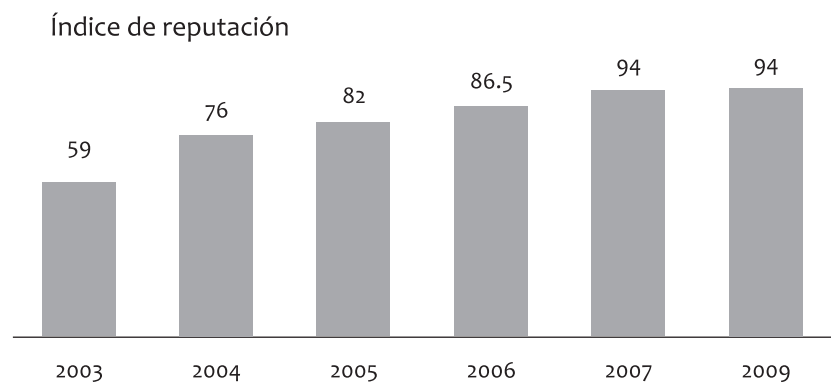
En gas los avances se observan con el aumento en la conversión de vehículos a gas que en 2008 superaban los 280 mil muy por encima de los 5 mil registrados en 2004. También, se ha podido aumentar la extracción de gas gracias al desarrollo del mercado y a un aumento en el consumo y las exportaciones a Venezuela.

Otro segmento de desarrollo de la estrategia y que se posibilitó con las reformas fue la incursión en el negocio de los biocombustibles. Ecopetrol ha puesto en marcha dos proyectos para la producción de biodiesel y etanol, para lo cual ha creado dos compañías, Ecodiesel y Bioenergy.

Con este crecimiento tanto en el Upstream como en el Downstream Ecopetrol se ha convertido en un grupo empresarial con 16 compañías operadores y participaciones accionarias en otro grupo de empresas.

En gobierno corporativo, la empresa ha recibido importantes distinciones por sus prácticas de gestión y transparencia y hoy mantiene niveles de excelencia en el índice de reputación.

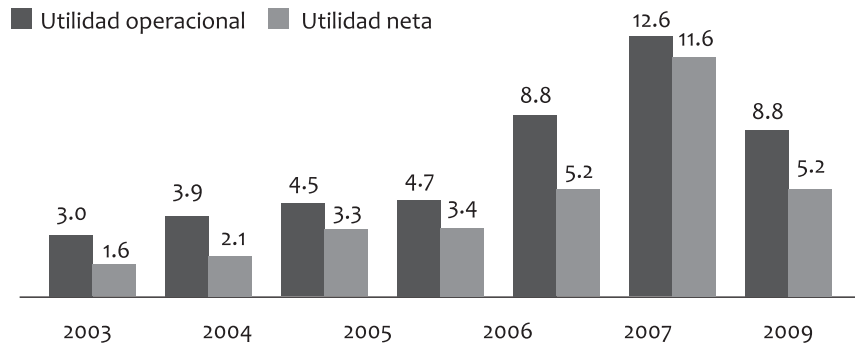
Gráfico 27. Índice de reputación



Las transferencias a la Nación también han venido en aumento como estaba previsto con la reforma al sector de hidrocarburos del año 2003 y la capitalización de la empresa. En el año 2002, anterior a la escisión de Ecopetrol, la Empresa transfería a la Nación un poco más de cinco billones de pesos representados en regalías, dividendos, impuestos de renta y otros, e impuestos indirectos. En 2008 esa cifra superó los \$14 billones. Desde luego una parte importante de esa cantidad se debe a los precios del petróleo, especialmente en el año 2008, pero también a la gestión operativa de la empresa y a los mayores volúmenes de crudo y gas producidos, así como a los combustibles y petroquímicos comercializados.

Gráfico 28. Utilidad operacional y neta de ecopetrol (\$billones)

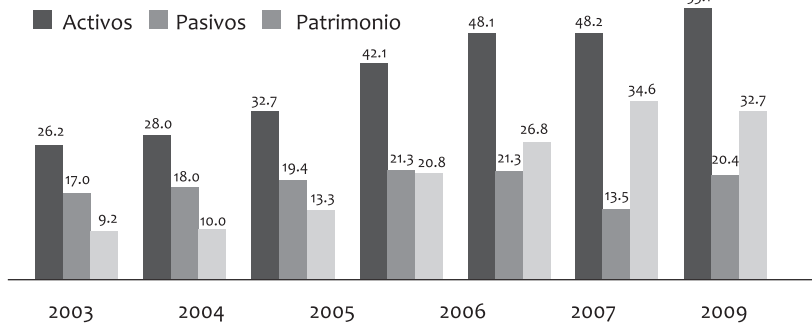
Utilidad operacional y neta Ecopetrol (\$billones)



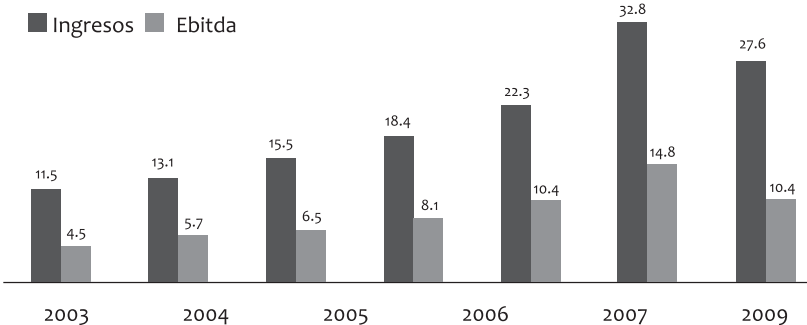
Con todo lo anterior, los estados de resultados financieros demuestran la capacidad de generación de valor que tiene la compañía y la robustez y solidez económica que ha venido construyendo y que dan testimonio de la forma en que ha enfrentado los retos que se ha propuesto.

Gráfico 29. Balance ecopetrol (\$billones no consolidados)

Balance Ecopetrol (\$billones no consolidado)



Ingresos y Ebitda Ecopetrol (\$billones)



Antes de finalizar, es importante resaltar los progresos que se alcanzaron en el período en materia laboral. Históricamente, las convenciones colectivas en Ecopetrol, ponían a la empresa en una situación muy desfavorable, en frente al resto de la industria, no solamente desde el punto de vista económico (las prerrogativas prestacionales y pensionales, en el tiempo conducirían a la inviabilidad de la empresa), sino desde la cuasi administración que en términos prácticos se presentaba. Después de denunciar la convención colectiva por parte de la empresa, una infructuosa negociación del pliego de peticiones y una huelga (que fue declarada ilegal, por tratarse de una actividad considerada por la ley como servicio público esencial), se procedió a convocar un Tribunal de Arbitramento, que falló concediéndole la razón a la empresa y ordenando la racionalización de los exagerados beneficios que gozaba los trabajadores sindicalizados.

Creemos firmemente que el gran desarrollo que ha tenido el sector de hidrocarburos, producto de las reformas aquí descritas, así como de la adecuada gestión de Ecopetrol y la ANH, son la mayor demostración de que los cambios en la política de hidrocarburos y de la empresa, fueron los necesarios y recomendado

PRINCIPALES LOGROS DE LA REFORMA DE MINAS 2006-2010

HERNÁN MARTÍNEZ TORRES

Ministro de Minas y Energía. Fue Presidente de Intercor, filial de ExxonMobil para el desarrollo del complejo minero carbonífero del Cerrejón Zona Norte; de Exxon Mobil Colombia; Gerente de Planeación Corporativa de Esso Colombiana; e integrante del consejo directivo de la Universidad del Norte, en Barranquilla.

Entre 2006 y 2010 el Ministerio de Minas y Energía abordó varios temas para sostener las reformas iniciadas desde el inicio del gobierno del Presidente Álvaro Uribe y otros para avanzar en el fortalecimiento y modernización del sector; en este documento se presentará una reseña de los 6 principales que concretan los esfuerzos realizados en la materia durante estos cuatro años: el programa de democratización de la propiedad accionaria de Ecopetrol, los procesos competitivos 2007-2008, el plan maestro de desarrollo de la Refinería de Cartagena, la creación del Consejo Directivo en la UPME; los ajustes al Código de Minas y el modelo de gestión para el mejoramiento de la minería en Colombia a través de distritos mineros.

1. Programa de democratización de la propiedad accionaria de Ecopetrol 2007

El programa de democratización se adelantó con base en lo dispuesto en la Ley 1118, que otorgó a Ecopetrol la autorización para la emisión de acciones para ser colocadas en el mercado y ser adquiridas por personas naturales o jurídicas. El proceso debía garantizar que la Nación conservara, como mínimo, el ochenta por ciento (80%) de las acciones en circulación con derecho a voto de Ecopetrol S.A.

1.1. Objetivos

- a. Alcanzar la mayor participación posible de inversionistas privados para acceder a los beneficios de un régimen de sociedad de economía mixta, mediante la colocación de al menos el 10% más una acción del capital de Ecopetrol.
- b. Conseguir los recursos suficientes para financiar el plan de inversiones de Ecopetrol, y acceder a otras fuentes de financiación.
- c. Generar beneficio socioeconómico a través de un mecanismo que permita la participación del público en general en el programa de democratización de Ecopetrol
- d. Maximizar el valor de la Empresa y posicionar la acción de Ecopetrol en el mercado local y posible-mente en el mercado internacional y consolidarla como una excelente alternativa de inversión.
- e. Apoyar la difusión y el fortalecimiento del mercado de capitales colombiano.

1.2. Etapas del proceso

La primera ronda (la única que se ha adelantado hasta la fecha) del proceso de democratización de la propiedad accionaria de Ecopetrol tuvo las siguientes etapas.

- a. **Estructuración:** se realizó la valoración de la compañía y se adelantó toda la estructuración del proceso de democratización de la propiedad accionaria de Ecopetrol. En esta etapa, se surtieron todos los requisitos ante la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Hacienda y demás entes regulatorios, hasta obtener la autorización final para la Emisión de Acciones.
- f. **Preventa:** se adelantó el proceso de información y orientación al público inversionista.

g. Venta: se continuó con la promoción y se inició la recepción de solicitudes de compra de los paquetes de acciones.

h. Adjudicación: se adjudicaron las acciones a los inversionistas demandantes, previa revisión y cumplimiento de todos los requisitos previstos en el reglamento de Emisión y Colocación.

i. Posventa: etapa que continúa vigente, conlleva la administración de la cartera de las acciones que fueron pagadas a plazos, así como el pago posterior de los dividendos y la atención al accionista.

1.3. Características

a. Cantidad de acciones: Se emitieron 40.472.512.588 Acciones Ordinarias a un precio de \$1.400 pesos por acción, equivalente al 10,1% del capital de Ecopetrol S.A.

b. Destinatarios preferenciales: Compuestos por Los trabajadores activos y pensionados de Ecopetrol.

- Todo ex-trabajador de Ecopetrol, siempre y cuando no hubiese sido desvinculado con justa causa.
- Las asociaciones de empleados o ex-empleados de Ecopetrol.
- Los sindicatos de trabajadores.
- Las federaciones de sindicatos de trabajadores y confederaciones sindicales.
- Los fondos de empleados.
- Los fondos mutuos de inversión.
- Los fondos de cesantías y fondos de pensiones.
- Las entidades cooperativas definidas por la legislación cooperativa.
- Las cajas de compensación familiar.
- Los patrimonios autónomos pensionales de Ecopetrol.
- Las entidades territoriales, y
- Cualquier ciudadano colombiano.

c. Montos Mínimos y Máximos de Compra: El monto mínimo establecido para la inversión fue de 1.000 acciones. El monto máximo para personas naturales se fijó en 5.000 SMLMV; sumadas las acciones adquiridas en cada una de las rondas.

Para los demás destinatarios la inversión máxima era igual al límite autorizado para esta clase de inversiones según la ley y sus estatutos y en todo caso no fue permitido adquirir más del 3% del total de las acciones en circulación de ECOPETROL sumadas las acciones adquiridas en cada una de las rondas.

Para los Fondos de pensiones y cesantías, fondos mutuos de inversión y patrimonios pensionales de ECOPETROL, se hizo una excepción, al permitirles adquirir colectivamente hasta el 15% del total de las acciones en circulación de ECOPETROL sumadas las acciones adquiridas en cada una de las rondas.

d. Forma y condiciones de pago: El programa previó el pago de contado y por cuotas, con descuentos por pago de contado del 5% para personas naturales y del 2% para demás destinatarios preferenciales. El pago por cuotas se difirió a 12 alcúotas pagaderas mensualmente.

1.4. Hechos relevantes

a. Alta democratización de la tenencia de acciones: ECOPETROL logró construir una base de accionistas en todos los departamentos del territorio nacional y en todos los municipios de Colombia (1.119), alcanzando un número inicial de 482.941 nuevos accionistas, que la convirtiéndose en la empresa con mayor número de accionistas de Colombia.

- El 98.95% de los formularios adjudicados presentaron demandas por menos de \$70 millones.
- El 89% de los accionistas tiene ingresos inferiores a \$5 millones.

b. Se logró el objetivo de la democratización a través de la vinculación como agentes colocadores de:

- Nueve Entidades bancarias.
- 34 de las 38 firmas comisionistas de Bolsa.
- FENALCO como colocador no tradicional, a través de la participación de 17 cadenas de establecimientos de comercio
- Dos colocadores no tradicionales que facilitaron el proceso para empleados y jubilados de Ecopetrol: Cavipetrol y la Caja Cooperativa Petrolera.

c. Se observó gran acogida de la emisión, lo cual se reflejó en el número de ofertas de aceptación con 520.461 formularios adjudicados y en el número final de accionistas con 482.941 accionistas.

d. El 62% de la emisión quedó en manos de personas naturales, que presentaron el 99,8% de los formularios



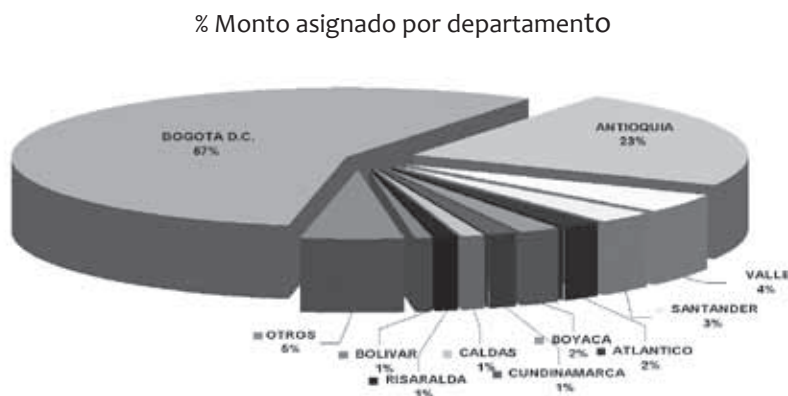
e. Los accionistas con ingresos inferiores a un millón de pesos representaron el 41% de los formularios adjudicados y el 25% de los recursos obtenidos.

f. Las firmas comisionistas colocaron el 72% de la emisión por un total de \$ 4,1 billones.

g. El 50% de los solicitantes demandaron acciones de contado, que representan el 81% del dinero.

h. Una de las grandes innovaciones del proceso fue el formulario electrónico, a través del cual se recibieron el 32% de las ofertas.

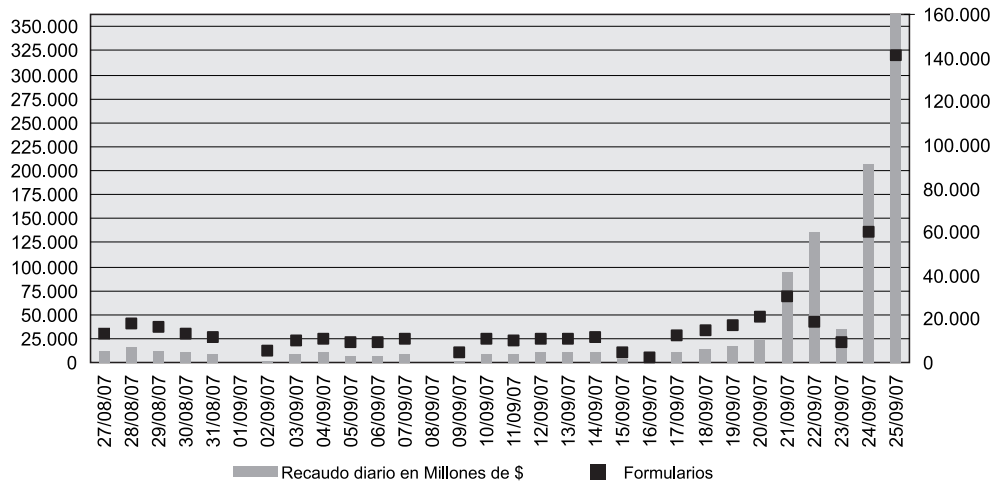
i. La mayor proporción de accionistas se concentró en Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Boyacá (73,6% de los formularios adjudicados).



- j. El 57% del total colocado provino de inversionistas de la capital del país, que con Antioquia, concentraron el 80% del total de la emisión.

1.5. Comportamiento de la suscripción de acciones

Comportamiento diario recaudo suscripción de acciones



- El 53,6% de la emisión se vendió en los últimos dos días.
- Durante los últimos cinco días se concentraron el 78,6% de los recursos colocados.

1.6. Conclusiones

- La emisión de acciones de ECOPEPETROL ha sido, hasta ese momento, la más grande de América Latina en los últimos 15 años.
- Fue la transacción local con mayor innovación en cuanto a aplicación tecnológica (formulario electrónico) y mercadeo (establecimientos de comercio).
- ECOPEPETROL logro construir una base de accionistas en todos los departamentos del territorio nacional, y en todos los municipios de Colombia (1.119).
- Con 482.941 nuevos accionistas, ECOPEPETROL es la empresa con mayor número de accionistas de Colombia.
- El 98,95% de los formularios adjudicados presentaron demandas por menos de \$70 millones.
- El 89% de los accionistas tiene ingresos inferiores a \$5 millones.
- ECOPEPETROL representa aproximadamente el 40% de la capitalización bursátil de la BVC.
- El ingreso de ECOPEPETROL a la BVC elevó la capitalización bursátil al 42% del PIB colombiano

2. Procesos competitivos – Agencia Nacional de Hidrocarburos

Desde la promulgación del Decreto 1760 de 2003, en el cual se consolidaron las bases para la reestructuración del sector de hidrocarburos en Colombia, el país ha establecido las condiciones legales, técnicas y administrativas necesarias para darle un mayor impulso al sector.

La empresa Colombiana de Petróleos se divide y con ello se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, como una entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Las funciones, antes centralizadas, se distribuyen: el Ministerio de Minas y Energía queda encargado de establecer las políticas, la ANH se encarga de la administración integral de las reservas de hidrocarburos propiedad de la Nación y se deja libre a la empresa estatal ECOPEPETROL para realizar las labores de exploración y explotación de dichos recursos.

Desde su creación hace casi 7 años, la Agencia ha jugado un papel fundamental, dando un impulso sin precedentes a la industria de los hidrocarburos. La especialización en funciones como la evaluación del potencial hidrocarburífero, el seguimiento y administración de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, el diseño de estrategias para la promoción de áreas y el recaudo de regalías, sólo por mencionar algunas, han inclinado la balanza positivamente, al poner de nuevo a Colombia en el mapa petrolero mundial.

La ANH ha jugado un papel protagónico en la expansión del límite de la autosuficiencia petrolera, que actualmente se sitúa más allá de 2019. Esto ha sido posible gracias a un intenso trabajo en la búsqueda de nuevos descubrimientos, pasando de 6.948.625 hectáreas en exploración en 2006 a 22.324.263 hectáreas que tenemos hoy en día.

En los dos últimos años, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha adelantado con éxito cinco procesos competitivos. En el año 2007 se estructuraron dos procesos: Ronda Caribe y Mini Ronda, mientras que en 2008 se realizaron tres procesos de selección: Proyecto de Desarrollo de Crudos Pesados, DCP; Ronda Colombia 2008; y Mini Ronda 2008.

Prueba del éxito de esta gestión es el aumento de los Contratos de Exploración y Producción, E&P y de los Contratos de Evaluación Técnica, TEA, siendo especialmente sobresaliente el incremento de los primeros. Cuando para 2006 se habían asignado 84 contratos E&P, para 2010 la cuenta ya va en 230, es decir, superamos en un 273% el número de contratos en tan solo 4 años. Por su parte, los TEA's aumentaron de 47 a 80.

Los resultados detallados los procesos se presentan a continuación.

2.1. Proceso competitivo Ronda Caribe 2007

De trece bloques ofertados, se adjudicaron nueve. A continuación se presenta la información general de cada uno de los bloques adjudicados:

Ronda caribe 2007				
Bloque	BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTD., ECOPELROL S.A. y PETROBRAS COLOMBIA LIMITED	Porcentaje de participación (X%)	Inversión Primera fase (USD\$)	Inversión segunda fase (USD\$)
RC-4	BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTD., ECOPELROL S.A. y PETROBRAS COLOMBIA LIMITED	16,0	5.500.000	5.500.000
RC-5	BP EXPLORATION COMPANY (COLOMBIA) LTD.	12,0	5.800.000	5.800.000
RC-6	PETROBRAS COLOMBIA LIMITED, ECOPELROL S.A. y HESS CORPORATION	2,0	5.300.000	5.000.000
RC-7	PETROBRAS COLOMBIA LIMITED, ECOPELROL S.A. y HESS CORPORATION	11,0	5.300.000	5.000.000
RC-8	ONGC VIDESH LIMITED y ECOPELROL S.A.	4,0	5.300.000	5.000.000
RC-9	ECOPELROL S.A. y ONGC VIDESH LIMITED	5,0	5.300.000	5.000.000
RC-10	ONGC VIDESH LIMITED y ECOPELROL S.A.	2,0	5.300.000	5.000.000
RC-11	ECOPELROL S.A.	3,0	5.000.000	5.000.000
RC-12	ECOPELROL S.A.	15,0	5.000.000	5.000.000

Áreas Ronda Caribe 2007.

2.2. Proceso competitivo mini ronda 2007

En este proceso de selección se adjudicaron doce bloques. A continuación se presenta la información general de cada uno de los bloques adjudicados:

Mini ronda 2007			
Bloque	Compañía	Inversión primera fase (USD\$)	Inversión total (USD\$)
Jagüeyes 3432-A	RAMSHORN INTERNATIONAL LIMITED	4.800.000	13.700.000
Jagüeyes 3432-B	RAMSHORN INTERNATIONAL LIMITED	8.200.000	16.600.000
Jagüeyes 3433-A	TETHYS PETROLEUM COMPANY LKIMITED	3.024.000	18.024.000
La Maye	NEW HORIZON EXPLORATION INC.	1.574.500	9.074.500
Altamira 3431-B	PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA	425.000	9.425.000
Altamira 3431-D	PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA	825.000	9.825.000
Sierra	RANCHO HERMOSO S.A.	2.450.000	7.300.000
La Cuerva	HUPECOL CARACARA LLC	6.500.000	17.500.000
Alea 1846-D	VETRA COLOMBIA	8.480.000	8.680.000
Altair	INTEROIL COLOMBIA EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN	6.500.000	22.500.000
Alea 1848-A	CONSORCIO NCT- PETROTESTING	3.300.000	27.300.000
Alea 1947-C	CONSORCIO PETROTESTING - SOUTHEAST	3.000.000	27.000.000

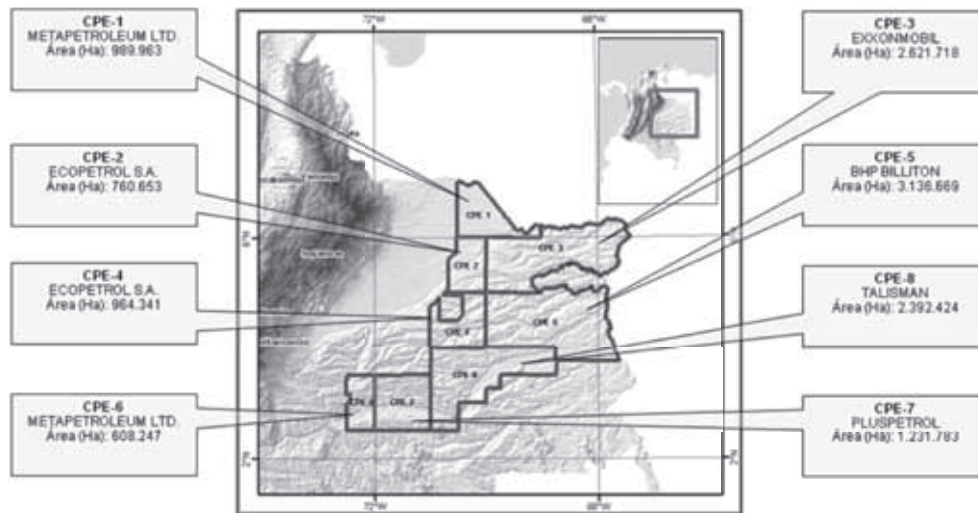
Áreas Mini Ronda 2007.



2.3. Proceso de solicitud de ofertas - Proyecto de desarrollo de crudos pesados –DCP-

Dentro de este proceso especial de solicitud de ofertas se recibieron propuestas de 20 compañías que hacían parte de la lista corta, de las cuales 12 quedaron habilitadas para participar como operadoras. Como resultado de las propuestas presentadas, la ANH recibió 17 para los ocho bloques, que se reflejaron en la adjudicación y autorización por parte del Consejo Directivo de la Agencia para la suscripción de los respectivos contratos TEA especiales. A continuación se presenta la información general de cada uno de los bloques adjudicados:

Áreas de crudos pesados.



Proyecto de desarrollo de crudos pesados - DCP

Bloque	Compañía	Porcentaje de participación (x%)	Inversión total	
			Programa mínimo exploratorio (USD\$)	Inversión adicional (USD\$)
CPE - 1	META PETROLEUM LTD.	1,0	9.500.000	21.600.000
CPE - 2	UNIÓN TEMPORAL SHELL EXPLORATION AND PRODUCTION COLOMBIA CAÑO SUR GMBH – SUCURSAL COLOMBIA y ECOPETROL S.A.	1,0	13.900.000	63.600.000
CPE - 3	EXXON MOBIL EXPLORATION AND PRODUCTION COLOMBIA (VICHADA) LIMITED	1,0	15.900.000	9.100.000
CPE - 4	UNIÓN TEMPORAL SHELL EXPLORATION AND PRODUCTION COLOMBIA CAÑO SUR GMBH –SUCURSAL COLOMBIA y ECOPETROL S.A.	1,0	14.540.000	79.400.000
CPE - 5	UNIÓN TEMPORAL BHP BILLITON PETROLEUM (COLOMBIA) CORPORATION y SK ENERGY CO., LTD	1,0	17.900.000	32.200.000
CPE - 6	UNIÓN TEMPORAL META PETROLEUM y TALISMAN (COLOMBIA) OIL & GAS LTD	2,0	11.820.000	37.600.130
CPE - 7	UNIÓN TEMPORAL PLUSPETROL RESOURCES CORPORATION y KOREA NATIONAL OIL CORPORATION	1,0	18.240.000	39.520.000
CPE - 8	UNIÓN TEMPORAL TALISMAN (COLOMBIA) OIL & GAS LTD y ECOPETROL S.A.	1,0	30.040.000	39.100.300

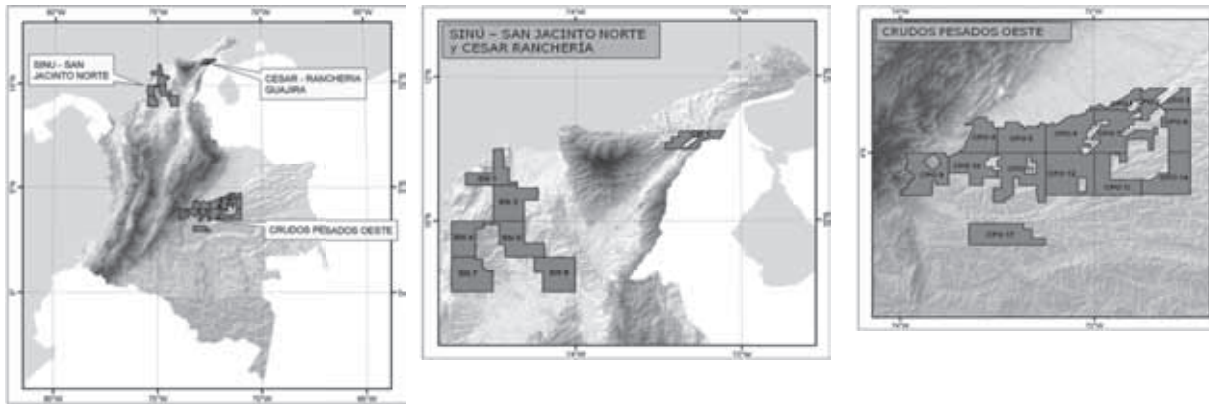
Se adjudicaron 12.705.798 hectáreas que corresponden al 100% del área total ofrecida en esta solicitud de ofertas.

2.4. Proceso competitivo - Ronda Colombia 2008

En este proceso se estructuraron los términos de referencia para contratar 43 bloques de exploración y producción distribuidos en diferentes áreas. Durante su desarrollo se puso a disposición de las compañías interesadas en participar un paquete con información técnica de los bloques de las áreas denominadas Cesar-Ranchería & Guajira, Sinú-San Jacinto Norte, Cordillera Oriental y Llanos Orientales Área Occidental, y se llevaron a cabo varias sesiones aclaratorias con el fin de resolver dudas.

Se recibieron propuestas de 41 empresas, de las que 35 quedaron habilitadas para participar como Compañías Habilitadas Operadoras. Como resultado de las ofertas entregadas el siete de noviembre de 2008, la ANH adjudicó, previa autorización del Consejo directivo, la suscripción de los respectivos contratos E&P. A continuación se presenta la información general de cada uno de los bloques adjudicados:

Ronda Colombia 2008				
Bloque	Compañía	Porcentaje de participación (x%)	Inversión total	
			Programa mínimo exploratorio (USD\$)	Inversión adicional (USD\$)
CPO-1	META PETROLEUM LTD.	6,0	19.000.000	200.000
CPO-2	UNIÓN TEMPORAL PLUSPETROL RESOURCES CORPORATION - KOREA NATIONAL OIL CORPORATION	25,0	25.000.000	1.300.000
CPO-3	UNIÓN TEMPORAL PLUSPETROL RESOURCES CORPORATION KOREA NATIONAL OIL CORPORATION	25,0	25.000.000	1.300.000
CPO-4	SK ENERGY CO. LTD.	31,0	29.000.000	2.400.000
CPO-5	ONGC VIDESH LTD SUCURSAL COLOMBIANA	23,0	31.000.000	1.100.000
CPO-6	UNIÓN TEMPORAL TECPECOL S.A. - INEPETROL S.A.	39,0	18.900.000	1.600.000
CPO-7	UNIÓN TEMPORAL TECPECOL S.A. - INEPETROL S.A.	47,0	19.400.000	1.600.000
CPO-8	ECOPETROL S.A.	24,0	50.800.000	600.000
CPO-9	TALISMAN COLOMBIA OIL & GAS LTD.	17,0	66.250.000	600.000
CPO-10	ECOPETROL S.A.	20,0	45.900.000	500.000
CPO-11	ECOPETROL S.A.	19,0	61.900.000	600.000
CPO-12	UNIÓN TEMPORAL META PETROLEUM LTD. - CEP-COLSA -TALISMAN	28,0	42.250.000	1.400.000
CPO-13	COLOMBIA OIL & GAS LTD.	32,0	21.260.000	300.000
CPO-14	UNIÓN TEMPORAL TECPECOL S.A. - INEPETROL S.A.	2,0	42.250.000	200.000
CPO-17	UNIÓN TEMPORAL META PETROLEUM LTD. - CEP-COLSA	12,0	30.200.000	306.000
SSJN-1	HOCOL S.A.	20,0	12.000.000	800.040
SSJN-3	LEWIS ENERGY COLOMBIA INC.	2,0	52.500.000	200.000
SSJN-4	PACIFIC STRATUS ENERGY COLOMBIA LTD.	14,0	53.500.000	400.000
SSJN-4	ECOPETROL S.A.	23,0	29.500.000	2.300.000
SSJN-5	UNIÓN TEMPORAL SK ENERGY CO. LTD. - PETROPULI LTDA.	14,0	55.400.000	1.300.000
SSJN-7	UNIÓN TEMPORAL PACIFIC STRATUS ENERGY COLOMBIA LTD. - ONGC VIDESH LIMITED SUCURSAL COLOMBIANA - SSJN - 7	18,0	64.350.000	306.000
SSJN-9	HOCOL S.A.	22,0	21.250.000	800.000
CR-1	UNIÓN TEMPORAL PACIFIC STRATUS ENERGY COLOMBIA LTD. - PETROBRAS COLOMBIA LIMITED - CR1			



Áreas Ronda Colombia 2008

Áreas Ronda Colombia 2008

Áreas Ronda Colombia 2008

Se adjudicaron 4.189.082 hectáreas que corresponden al 53% del área total ofrecida en este proceso de selección.

2.5. Proceso competitivo - mini ronda 2008

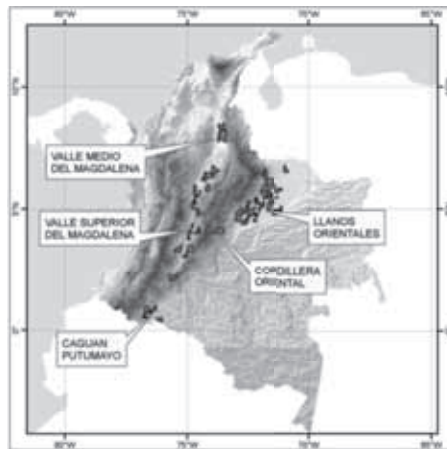
En este proceso se estructuraron los términos de referencia para contratar 102 bloques de exploración y producción distribuidos en diferentes áreas. A las compañías interesadas en participar, se les entregó un paquete con información técnica de los bloques de las áreas denominadas: Valle Medio del Magdalena-Catatumbo, Valle Superior del Magdalena, Llanos Orientales, Putumayo y Cordillera Oriental. Asimismo, se hicieron varias sesiones aclaratorias con el fin de resolver las dudas de las compañías participantes.

Se recibió documentación de 75 compañías y 45 quedaron habilitadas como Compañías Habilitadas Operadoras. Como resultado de las ofertas recibidas en el acto que se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2008, se adjudicaron 42 bloques, previa aprobación del Consejo Directivo, para la suscripción de los respectivos contratos. A continuación se presenta la información general de cada uno de los bloques adjudicados:

Mini ronda 2008				
Bloque	Compañía	Porcentaje de participación (X%)	Inversión total	
			Programa mínimo exploratorio (USD\$)	Inversión adicional (USD\$)
LLA4	ECOPETROL S.A.	1,0	45.540.000 ó 31.140.000	8.100.000
LLA9	ECOPETROL S.A.	1,0	40.300.000 ó 27.800.000	3.600.000
LLA10	PETROLERA MONTERRICO S.A.	3,0	9.200.000	1.100.000
LLA14	ECOPETROL S.A.	1,0	40.800.000 ó 28.200.000	7.800.000
LLA16	UNIÓN TEMPORAL PETROANDINA RESOURCES INC COLUMBUS ENERGY SUCURSAL COLOMBIA	1,0	8.700.000	30.200.000
LLA17	UNIÓN TEMPORAL KINETEX SUCURSAL COLOMBIA - RAMSHORN INTERNATIONAL LIMITED	1,0	21.700.000	11.200.000
LLA18	GOLDEN OIL CORPORATION	7,0	15.800.000	15.000.000
LLA19	GEOKINETICS INTERNATIONAL INC	2,0	6.500.000	1.500.000
LLA20	UNIÓN TEMPORAL PETROANDINA RESOURCES INC - COLUMBUS ENERGY SUCURSAL COLOMBIA	1,0	8.595.000	16.900.000
LLA21	OMEGA ENERGY COLOMBIA	3,0	13.900.000	5.900.000
LLA22	CEPCOLSA	1,0	26.811.000 ó 18.311.000	5.215.000

Mini ronda 2008				
LLA23	PETROLERA MONTERRICO S. A.	3,0	5.700.000	1.300.000
LLA24	BD PRODUCTION CO INC	1,0	5.460.000	5.200.000
LLA25	PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA	1,0	11.070.000	2.200.000
LLA26	CEPCOL S. A.	1,0	25.331.000 ó 17.831.000	40.200.000
LLA27	NCT ENERGY GROUP C.A., COLOMBIA	4,0	11.180.000	2.700.000
LLA29	UNIÓN TEMPORAL PETROANDINA RE- SOURCE INC - COLUMBUS ENERGY SU- CURSAL COLOMBIA	1,0	8.025.000	21.000.000
LLA30	UNIÓN TEMPORAL PETROANDINA RE- SOURCE INC - COLUMBUS ENERGY SU- CURSAL COLOMBIA	1,0	8.400.000	10.200.000
LLA31	PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA	1,0	10.995.000	11.400.000
LLA32	UNIÓN TEMPORAL TC OIL & SERVICES S.A.- RAMSHORN INTERNATIONAL LI- MITED	1,0	24.100.000	12.300.000
LLA33	THORNELOE ENERGY SUCURSAL CO- LOMBIA	3,0	17.190.000	12.775.000
LLA34	UNIÓN TEMPORAL WINCHESTER OIL AND GAS S.A. - RAMSHORN INTERNA- TIONAL LIMITED	1,0	24.900.000	12.500.000
LLA36	MONTECZ S.A.	3,0	11.900.000	1.000.000
VMM1	LEWIS ENERGY COLOMBIA INC.	5,0	9.800.000	8.600.000
VMM2	PETROTESTING COLOMBIA S.A.	3,0	21.020.000	2.860.000
VMM4	GOLDEN OIL CORPORATION	7,0	15.200.000	4.200.000
VMM6	ECOPETROL S.A.	1,0	38.724.000 ó 27.224.000	1.100.000
VMM9	PETROLEOS COLOMBIANOS LIMITED	3,0	10.410.000	5.500.000
VMM12	INGENIERÍA, CONSTRUCCIONES Y EQUI- POS CONEQUIPOS ING. LTDA.	1,0	5.300.000	6.000.000
VMM13	PETROPULI LTDA.	2,0	5.250.000	15.100.000
VMM14	OPICA BLC S.A.	2,0	8.300.000	8.800.000
VMM15	GOLDEN OIL CORPORATION	7,0	11.200.000	10.000.000
VMM17	MORICHAL PETROLEO Y GAS CA	1,0	2.800.000	300.000
VMM18	CONSORCIO ENERGÍA COLOMBIA S.A CENERCOL S.A.	2,0	6.500.000	1.100.000
VSM10	HOCOL S.A.	6,0	24.780.000	15.000.000
VSM32	EMERALD ENERGY PLC SUCURSAL CO- LOMBIA	2,0	39.224.000	100.000
COR7	TECHNICAL INTEGRATED SERVICES INC.	3,0	4.400.000	2.100.000
COR12	PETROLERA MONTERRICO S.A.	3,0	4.500.000	500.000
COR14	OPERACIONES PETROLERAS ANDINAS S.A.	1,0	3.400.000	200.000
PUT1	LEWIS ENERGY COLOMBIA INC.	5,0	20.700.000	4.600.000
PUT2	INEPETROL S.A.	1,0	13.975.000	700.000
PUT4	PETRÓLEOS DEL NORTE S.A.	1,0	21.090.000	1.600.000

Áreas Mini Ronda 2008.



En total se adjudicaron 1.998.287 hectáreas que corresponden al 39% del área total ofrecida en este proceso de selección.

3. Plan maestro de desarrollo de la refinería de Cartagena

3.1. Antecedentes

Desde mediados de la década de los 90 Ecopetrol presentó al Gobierno Nacional, un proyecto de expansión y modernización de la Refinería de Cartagena, cuya realización era indispensable para solventar la obsolescencia tecnológica y baja generación de valor de la refinería de entonces.

Entre los años 2004 y 2005, Ecopetrol contrató un estudio con Technip Italy para definir la ingeniería conceptual y básica de dicho proyecto, bajo la premisa de que Ecopetrol lo desarrollaría directamente. Sin embargo, el Gobierno Nacional, a través de los documentos Conpes 3312 de 2004 y 3336 de 2005, estableció un esquema de negocio en el cual se debía vincular al proyecto la mayor participación privada posible.

3.2. Creación de la Sociedad Refinería de Cartagena S.A.

En línea con lo anterior y como resultado del trabajo conjunto entre los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, el DNP y Ecopetrol, se aprobó la creación de una nueva sociedad, la actual Refinería de Cartagena S.A., en la que Ecopetrol participaría hasta con el 49%.

Con base en dicha aprobación, Ecopetrol estructuró un proceso de selección del socio privado, en donde los participantes debían ofrecer bajo un esquema de sobre cerrado y de ser el caso, posterior subasta a la alza, el valor a reconocer por el aporte de Ecopetrol de la refinería actual a la nueva sociedad que representaría el 49%, debiendo el participante adjudicatario aportar en efectivo el correlativo 51% del capital de la nueva sociedad. Con el anterior mecanismo se maximizaba el valor de los activos de la refinería actual a ser aportados por Ecopetrol.

Entre finales de 2005 y enero de 2006 se precalificaron cuatro compañías para ofertar por el valor del aporte en especie de Ecopetrol. Éstas fueron: BP, Glencore International AG, Marubeni y Petrobras. De las cuatro compañías, Ecopetrol recibió ofertas técnicas y económicas de Glencore International AG y Petrobras.

Previo verificación del cumplimiento de requisitos financieros y legales por parte de Glencore International AG y de Petrobras, el 25 de agosto de 2006 se realizó una audiencia pública de adjudicación en la cual resultó beneficiado Glencore International AG, que valoró el aporte en especie de Ecopetrol a la refinería de Cartagena S.A. en US\$630.7 millones; en consecuencia, con el fin de que obtener la participación del 51% de la sociedad, Glencore aportó la suma de US\$656.4 millones.

Por otra parte, entre 2006 y 2010 Ecopetrol tenía aprobado para el proyecto Plan Maestro de Cartagena, PMD, un programa total de aportes de capital por un máximo US\$250 millones; paralelamente, Glencore International AG, debía efectuar aportes de capital por un máximo de US\$260 millones para equiparar el aporte de Ecopetrol, responsabilidad de desarrollar el proyecto de ampliación y modernización recaía enteramente

en Reficar. En caso que Reficar requiriera aportes adicionales de los accionistas, éstos deberían ser realizados por Glencore International AG.

Así, la Refinería de Cartagena S.A. -Reficar-, fue creada el 11 de octubre de 2007 con domicilio en la ciudad de Cartagena de Indias. Paralelamente a su creación se suscribió un Acuerdo Marco de Inversión -AMI-, que regula las relaciones entre los socios y el cumplimiento de una serie de hitos del proyecto. El 31 de marzo de 2007 se realizó el aporte en especie de los activos que comprendían la Refinería de Cartagena por parte de Ecopetrol con lo que recibió a cambio una participación accionaria del 49%. Adicionalmente, se suscribió un contrato de mandato entre Reficar y Ecopetrol por virtud del cual esta última, en calidad de mandatario, opera, mantiene y administra la refinería actual. Soportado en dicho contrato de mandato, Ecopetrol logró garantizar la continuidad laboral de los 350 empleados que venían operando la refinería y mantener las sinergias de la planeación integrada de las dos refinerías (Cartagena y Barrancabermeja).

De conformidad con lo establecido en el AMI, el 10 de mayo de 2007 Ecopetrol aprobó la configuración de la nueva refinería presentada por Glencore, a la cual se le realizaron una serie de mejoras, resultado del proceso de maduración del proyecto, que fueron aprobadas el 24 de octubre 2007 por Reficar. El 6 de noviembre de 2007 se realizó la contratación de la firma Chicago Bridge & Iron - CB&I, contratista encargado del desarrollo de la ingeniería, compras y construcción, EPC, del proyecto y de Technip, para adelantar parte de la ingeniería básica del mismo. En ese momento se estimó que la inversión total requerida del proyecto incluyendo su incremento en capital de trabajo sería de US\$2.780 millones.

A finales del año 2008, el accionista adjudicatario y la administración de Reficar presentaron a la Junta Directiva de Reficar un estimativo del costo del proyecto preparado por CB&I, contratista EPC, y Technip Italy, contratista de ingeniería básica, de MUS\$4.380,7 (-15, +15%) bajo modalidad de costos reembolsables y de MUS\$5.087,2 (-15, +15%) bajo modalidad de suma global fija.

3.3. Proceso con Glencore

En carta de diciembre 10 de 2008 dirigida a Ecopetrol, Glencore manifiesta que para ese momento no es posible determinar los aportes adicionales de los accionistas que serían necesarios para completar el proyecto y que en el caso extremo de no conseguir financiación, los accionistas tendrían que hacer aportes de MUS\$3.000 a MUS\$3.700, adicionales a los MUS\$510. En posteriores comunicaciones y considerando la crisis económica mundial y la dificultad para conseguir financiación en los mercados, Glencore propone a Ecopetrol reprogramar el proyecto y dejar la fecha de reactivación sin definición. Ecopetrol considera inviable la propuesta de Glencore.

En el marco del AMI, Glencore ofrece a Ecopetrol su participación accionaria en Reficar. Las partes suscriben un memorando de entendimiento donde fijan un precio de MUS\$549 sujeto a un proceso de debida diligencia por parte de Ecopetrol, el cual arroja un precio final de la transacción de MUS\$545.

El 27 de mayo de 2009, Andean Chemicals Ltd., compañía filial de Ecopetrol, adquiere el 51% de la participación accionaria de Glencore en Reficar.

3.4. Situación actual

Reficar ha continuado con las actividades de ingeniería del proyecto y de adecuación de terrenos y paralelamente, en conjunto con Ecopetrol, se desarrollaron los estudios de optimización de las configuraciones de los proyectos de ampliación de la Refinería de Cartagena y de modernización de la Refinería de Barrancabermeja con el apoyo de la firma Foster Wheeler.

Una vez realizado el proceso de revisión y optimización de la configuración de la Refinería de Cartagena integrada con la de Barrancabermeja, Ecopetrol ratificó su respaldo como “sponsor” a la ejecución del proyecto y el 20 de octubre de 2009 la junta directiva de Reficar, por su parte, ratifica la continuidad de la ejecución del proyecto, con una inversión estimada de MUS\$3.777, de los cuales ya se han invertido MUS\$305 y un cronograma estimado de entrada en operación en el primer trimestre del año 2013.

4. Creación del Consejo Directivo como órgano de dirección en la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-

La Unidad de Planeación Minero Energética es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía cuyo objetivo es efectuar la planeación integral del sector minero energético.

Con el fin de coordinar las políticas del sector minero energético con la planeación se hizo necesario crear el Consejo directivo de la Unidad.

De otra parte, con la escisión de ECOPETROL y el nacimiento a la vida jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entidades que les corresponde a la primera jugar el rol de empresa netamente operadora en el sector de los hidrocarburos y la segunda como la administradora de los recursos hidrocarburíferos del país, fue indispensable fortalecer la UPME como ente planeador en el sector de los hidrocarburos y asegurar el abastecimiento petrolero.

En atención a las anteriores consideraciones el Ministerio impulsó la Ley 1362 del 3 de diciembre de 2009 “Por la cual se crea el Consejo Directivo como órgano de dirección en la Unidad de Planeación Minero Energética, UPME”, el cual está integrado por:

El Ministro de Minas y Energía o el Viceministro.

El Director de la entidad encargada del Despacho de Energía.

El Director de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH.

Dos personas de reconocida idoneidad conocedores del sector de Hidrocarburos o con amplios conocimientos financieros nombrados por el Ministro de Minas y Energía.

5. Ventajas de la Ley 1382 de 2010 “por la cual se modifica la ley 685 de 2001 Código de Minas”

De acuerdo con el artículo 332 y el inciso primero del artículo 360 de la Constitución Política de Colombia, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y será la ley la que determinará las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables; con base en estas previsiones se expide el primer Código de Minas colombiano, aprobado por el legislador, mediante la promulgación de la Ley 685 de 2001.

5.1. Principios orientadores del Código

- Rol del Estado como facilitador y no como empresario.
- Autonomía de los mineros con una fuerte autoridad minera fiscalizadora.
- Un solo título minero, correspondiente al Contrato de Concesión.
- Primero en el tiempo, primero en el derecho.
- Agilidad en los trámites mineros.

El Estatuto Minero es una codificación muy completa y regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y la de éstos entre sí, derivadas de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo y subsuelo, bien sean de propiedad nacional o de propiedad privada.

El título relacionado con los Aspectos Económicos y Sociales, establece la facultad a la Autoridad Minera para delimitar áreas donde se encuentren mineros tradicionales, con el fin de acometer estudios geológicos. Si estos estudios evidencian un potencial minero de interés, se deberá otorgar la concesión minera a los mineros tradicionales, de lo contrario, se deberán hacer proyectos de reconversión laboral y readecuación ambiental

del área. La acción del Gobierno se orienta a la capacitación de nuevas actividades económicas o complementarias a la actividad minera, su financiación y manejo social.

Igualmente, el código señala los regímenes asociativos permitidos, por ejemplo, en el artículo 222 se establece la posibilidad de que los mineros desarrollen su actividad a través de organizaciones de economía solidaria y en el artículo 224 se dan las prerrogativas para estas organizaciones.

Conscientes de que aún faltaba hacer algunos ajustes al articulado, el Ministerio de Minas y Energía presentó el proyecto de ley ante el Congreso de la república para llevar a cabo la reforma

5.2. Objetivos de la reforma

- Establecer una herramienta legal para que el Estado, dueño del recuso minero, pueda reservar áreas y adjudicarlas a quién ofrezca las mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales para el desarrollo racional y eficiente de las riquezas mineras, asimismo, lograr recursos adicionales a las regalías a título de contraprestaciones económicas, las cuales beneficiarán a los entes territoriales.
- Evitar el congelamiento de áreas y obtener ingresos correspondientes al canon superficiario desde el momento que se defina el área libre.
- Establecer el mínimo de los requisitos para acceder al derecho de explorar y explotar.
- Dar la oportunidad a los pequeños mineros tradicionales de formalizar su actividad.
- Mejorar la fiscalización técnica y ambiental de las operaciones mineras.

5.3. Principales modificaciones

Se consideró importante, respetando los principios del código, permitir al Gobierno Nacional que delimite “**áreas especiales**” para que, mediante un proceso de selección objetiva, se le otorguen los contratos de concesión a los mineros que ofrezcan las mejores condiciones técnicas y económicas para el aprovechamiento del recurso. Además, se da la facultad para cobrar otras contraprestaciones económicas, las cuales se distribuirán acorde con los mandatos de la Ley de Regalías.

Otra modificación de importancia, es la obligación de acreditar el pago del canon superficiario con la presentación de la propuesta, el no pago de éste constituye causal de rechazo de la propuesta de contrato minero. La modificación estuvo motivada porque se encontró que muchos mineros, tanto grandes como pequeños, desgastaban a la Autoridad Minera en el estudio de la propuesta del Contrato de Concesión y al momento de la firma desistían del área o la modificaban, con el fin de ganar tiempo para realizar por su cuenta la exploración y no pagar el canon superficiario.

En igual sentido, se encontró que la solicitud de propuesta de contrato de concesión que se presentaba ante notarios o alcaldes iba en contra del principio general que rige el Código “*primero en el tiempo primero en derecho*”, ya que se violaba esta preferencia cuando dichas solicitudes eran remitidas por las Notarías o Alcaldía en el momento en que se estaba a punto a firmar contrato de concesión con quien había presentado los documentos ante la Autoridad Minera. Es por ello que en adelante la solicitud de propuesta de contrato minero se debe presentar ante la Autoridad Minera competente, en la jurisdicción donde se ubique el área propuesta, eliminando la presentación ante Notarías y Alcaldías.

También se encontró que para acceder al derecho y suscribir un contrato de concesión minera se establecían unos requisitos muy sencillos, lo que originó muchas solicitudes de personas que, sin ser mineros, veían una oportunidad para retener el área y venderla a posibles inversionistas extranjeros por ello se adicionó como requisitos a la propuesta un anexo técnico y cuando el área supere las 150 hectáreas se exige capacidad económica..

Igualmente se precisó en la ley minera que la prórroga del contrato de concesión no es automática, debe sustentarse y solo se aprueba si es beneficiosa para los intereses de la Nación. En igual sentido se introdujo una reforma a las prorrogas en la etapa de exploración mineral, puesto que el Código señalaba como término de la etapa de exploración tres años prorrogables hasta por dos años, con la modificación se introduce la po-

sibilidad de otorgar prorrogas cada dos años, sin que dicha etapa supere los 11 años. La solicitud de prórroga debe ser sustentada y autorizada por la Autoridad Minera.

Se introdujo una nueva obligación para los solicitantes de propuesta de concesión, que los obliga a informar si en la actualidad existe algún tipo de explotación minera. La Autoridad Minera, en un plazo no mayor de tres meses, debe certificar si se trata de minería tradicional para protegerla con los mecanismos que el Código prevé.

Para ello, se define que la minería tradicional es aquella que realizan personas, grupos de personas o comunidades que explotan minas de propiedad estatal, sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se han venido adelantando en forma continua durante cinco años, soportado con documentación comercial y técnica y una existencia mínima de diez años anteriores a la vigencia de la ley.

Se modifica y clarifica el artículo 34 del Código de Minas referente a las áreas excluibles de la minería y aquellas reservadas que son susceptibles de sustracción; se ordena el registro de las áreas de reserva especial, con el fin de garantizar la publicidad; y se define claramente cuando un área se encuentra libre para ser otorgada.

Se precisan las causales para subsanar una propuesta y las causales de rechazo. Todo es susceptible de subsanar salvo lo expresamente señalado como causal de rechazo.

Se amplía el ámbito de beneficio de las Autorizaciones Temporales – Materiales de Construcción. El Estado podrá utilizar los materiales de construcción no solo en las vías públicas del orden nacional, departamental o municipal, sino en grandes proyectos de interés nacional declarados así por el Gobierno Nacional, con el objeto de que dichas obras tengan un menor valor. Se limita el término de las Autorizaciones Temporales a tres años prorrogables por una sola vez.

Se respetan los títulos ya otorgados, pero sus titulares están obligados a suministrar los materiales de construcción con los precios que reconozcan su costo y una utilidad razonable. Si no hay acuerdo en la utilidad razonable se convoca arbitramento técnico.

Se faculta a la Autoridad Minera para que cobre la fiscalización al titular minero. Con ello se busca asegurar el efectivo y continuo ejercicio de esa labor.

Se establece la posibilidad de integrar títulos mineros sólo a los que cuenten con licencia ambiental y pertenezcan a un mismo yacimiento. Alcance del término **“áreas vecinas no colindantes”**. Sólo es posible integrar títulos cuando no se alteren las regalías de determinado municipio productor, para el efecto, se ordena establecer los mecanismos para que las entidades territoriales puedan seguir recibiendo las regalías proyectadas dentro de los contratos ubicados en su jurisdicción.

Lo anterior, por cuanto integrar varias áreas de títulos mineros ubicados en diferentes municipios, implica que se explote el mineral sólo en algunas de las áreas de los contratos,, lo que originaría una dificultad para los municipios donde no se estén explotando las áreas ya que no contarían en el presente con las regalías que posiblemente ya tienen contempladas dentro de sus presupuestos o están destinadas a financiar proyectos.

Se agiliza el procedimiento de servidumbre minera. El minero avisa al Alcalde para que inicie el proceso de imposición de servidumbre y a través de perito se señala el monto de la indemnización. La decisión del Alcalde es apelable ante el Gobernador.

Se establece la posibilidad de otorgar por parte de los concesionarios mineros otro tipo de garantías diferentes a las pólizas de seguros, en aquellos casos en que los mineros tengan dificultades para su constitución.

Se ordena la elaboración del Plan de Ordenamiento Minero, el cual debe ser coordinado con la autoridad Ambiental.

Se introduce una nueva causal de caducidad para los contratos mineros que consiste en la contratación de menores de 18 años.

Se ordena que el Ministerio de Minas y Energía, con la participación regional y local de los actores empresariales, sociales, de Gobierno y demás entes administrativos involucrados en los procesos de minería, delimiten áreas estratégicas mineras del territorio nacional denominadas **“Distritos Mineros”**.

Se exige licencia ambiental en la etapa de exploración del título minero sólo en el evento en que se construyan vías de acceso que requieran a su vez licencia ambiental.

6. Modelo de gestión para el mejoramiento de la productividad y de la competitividad sostenible de la minería colombiana a partir de los Distritos Mineros

“Distritos Mineros” es una estrategia del Ministerio de Minas y Energía que busca incrementar los niveles de producción minera nacional y generar impacto socioeconómico positivo para las comunidades mineras de pequeña y mediana escala. Asimismo, busca aumentar los niveles de responsabilidad y compromiso de este segmento de empresarios mineros frente a la seguridad, el medio ambiente y el desarrollo humano sostenible, bajo los principios de la “Colombia Minera, Desarrollo Responsable”.

La estrategia, liderada a través de la Dirección de Minas, surgió de la necesidad de estructurar un sistema que facilite la integración tecnológica, empresarial e institucional, para aprovechar la riqueza minera de nuestro país de una forma coherente con las políticas públicas nacionales de crecimiento económico, seguridad democrática y sostenibilidad ambiental.

En concordancia con lo anterior, la estrategia se centró en consolidar procesos de descentralización, en zonas claves para el País, denominadas Distritos Mineros, en las cuales, con una alta participación comunitaria y con unas bases metodológicas sólidas, se facilita todo el proceso gerencial para alcanzar la visión de “La Colombia Minera, Desarrollo Responsable”.

De forma integral, el Modelo de Gestión de los Distritos Mineros, ha dado una dinámica diferente a la relación entre la institucionalidad, la academia y el sector privado, en todo lo relacionado con la atención de los asuntos mineros y la búsqueda de alternativas para solucionar las dificultades de carácter social y ambiental, generando así valor al sistema.

Asimismo, el modelo ha sido efectivo en asignar recursos del estado y de cooperación internacional a proyectos verdaderamente estratégicos y a aquellos priorizados por las regiones. También ha demostrado su eficacia al suministrar, mediante la plataforma tecnológica, información local y regional actualizada fundamental para la toma de decisiones de entes públicos y privados, así como medio de mercadeo territorial y fuente de diagnóstico de diversas problemáticas a nivel local y regional.

Para la ejecución del modelo, se estructuró un esquema metodológico que permitiera optimizar recursos y brindar un amplio intercambio de conocimiento de temáticas claves de la minería, representado siempre en una actuación directa de los actores mineros frente al territorio. Dicho esquema presenta los siguientes componentes estructurales:

- Sistema interactivo de diagnóstico territorial: que permita identificar, actualizar y conocer el estado de los territorios colombianos, desde aspectos económicos, geográficos y sociales.
- Sistema interactivo para recoger la memoria colectiva: con relación a las prácticas y tecnologías convencionales empleadas para cada renglón productivo de la minería en el territorio.
- Sistema interactivo de planeación por agendas, programas y proyectos: bajo los enfoques de la Metodología General Ajustada y del Marco Lógico.
- Sistema interactivo de seguimiento al desempeño y al comportamiento corporativo de las unidades descentralizadas que operan cada Distrito Minero.
- Sistema interactivo de información e irradiación de acontecimientos locales, nacionales e internacionales.

Una de las herramientas más importantes del modelo es la Evaluación Ambiental Estratégica, EAE. Los resultados obtenidos por cada Distrito Minero obedecen al desarrollo del trabajo de construcción participativa realizado con las instituciones, organizaciones y mineros del país, que permiten incorporar los costos de los impactos ambientales positivos o negativos, a los costos de los productos, además de incorporar, de forma previa a la ejecución de los programas y proyectos, los elementos de sostenibilidad a las políticas públicas en una estrecha relación entre empresarios e institucionalidad.

El modelo está siendo implementado desde el mes de abril de 2007; a la fecha, los principales resultados verificables se presentan en la siguiente tabla:

ÍTEM	Estado inicial antes de 2007	Estado actual 2009
Número de territorios mineros conformados estratégicamente con voluntad territorial.	0	31
Número de territorios mineros con una visión regional que articule la minería con los demás sectores estratégicos.	1	31
Número de territorios mineros con sistemas de planeación y planificación que incluyan el componente territorial, sectorial, minero empresarial y ambiental.	0	31
Número de líneas de base de encadenamiento productivo levantadas.	0	64
Número de actores locales y regionales incluidos en una estrategia de participación continua.	Sin evidencia agregada	5750
Número de proyectos con financiación identificada / Número de proyectos totales formulados bajo una estrategia común.	Sin evidencia	54%
Número de consejos de competitividad Sostenible de la Minería Operando.	0	31
Número de CARs participando activamente en los procesos regionales de las EAE.	Sin registros conocidos	22
Número de entes territoriales cofinanciando la estrategia de los distritos mineros de forma directa.	0	93
Número de municipios vinculados a la estrategia de Distritos Mineros.	0	257
Número de departamentos vinculados a la estrategia de Distritos Mineros.	0	19
Número de instituciones y organizaciones conformando la Red de Gestión de los Distritos Mineros.		156
Visitas a la página Web www.districtosmineros.gov.co		21.000

Una vez los distritos hayan superado su segundo ciclo y los mineros se encuentren en la aplicación del Sello de la Colombia Minera, Desarrollo Responsable, se prevé que los Distritos comiencen a presar servicios a nivel de industria, es decir, que pasen de la consolidación de encadenamientos productivos y minimización de brechas territoriales a contribuir en la gestación de negocios de valor agregado, transformación de pasivos ambientales y mayor consolidación de clusters.

Todo lo anterior dependerá de la continuidad de la política pública, razón por la cual el Ministerio de Minas y Energía estudia la posibilidad de elevarlo a documento Conpes y a la validación internacional del Modelo, cuyos primeros acercamientos se han efectuado en los PDAC de Toronto y en las diversas ferias mineras internacionales en las que el Ministerio ha participado, en los últimos dos años.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE HIDROCARBUROS

LUIS ERNESTO MEJÍA CASTRO

Abogado de la Universidad de San Buenaventura, con estudios completos de MBA en la Universidad ICESI de Cali, con trayectoria profesional en la empresa privada con énfasis en administración de organizaciones y administración de finanzas. Presidente de Mac S.A. desde 1998 hasta el 2000. Viceministro de Hidrocarburos y Minas durante el año 2001 en la administración del Presidente Pastrana y Ministro de Minas y Energía desde agosto de 2002 hasta Julio de 2006 durante la primera administración del Presidente Uribe.

COMENTARIO SOBRE
LA REFORMA DE
HIDROCARBUROS

Corría el mes de julio de 2002, el consejo de ministros designado por la nueva administración del Presidente Electo Alvaro Uribe Vélez, se reunía en el Hotel Radisson de Bogotá y analizaba los planes inmediatos, requeridos ser puestos en práctica a partir del 7 de agosto de ese año.

El tema de seguridad era, por supuesto el tema principal, pero para este había gran cantidad de planes y el Presidente directamente tenía muy claro cuáles eran los elementos con los cuales iniciaría su gestión en este campo.

El tema económico, por su parte tenía toda suerte de diagnósticos y cifras que eran materia de controversia, recibía el nuevo gobierno un déficit fiscal cercano a 4,5 puntos porcentuales de PIB y no se veía en el futuro inmediato una mejora en los ingresos, que no fuera a partir de una reforma tributaria; no obstante todos sabíamos que eso no sería suficiente si no se apuntaba a un crecimiento económico sostenible y a una mejora sustancial en la inversión, tanto pública como privada y por supuesto en la inversión extranjera directa que solo llegaba a los USD 1,5 billones por año.

Pero teníamos, además, una sombra enorme, los cálculos más optimistas indicaban que el país tenía que hacer sus primeras importaciones de crudo para cargar refinerías, a más tardar en el mes de julio de 2007. Esta era una catástrofe adicional, como quiera que no sólo no podíamos surtir con nuestros propios crudos a nuestra refinerías, sino que eliminábamos una fuente importante de exportaciones y generación de divisas, además de que tendríamos que importar crudo a precios internacionales y convertirlo en refinados que venderíamos a precios inferiores por efecto de los subsidios; en suma un golpe mortal a las finanzas públicas y una verdadera catástrofe fiscal.

Ya el gobierno anterior había llegado a las conclusiones que exigían un cambio radical en la política petrolera y había tratado de hacer los cambios necesarios; no obstante dichas propuestas se estrellaban contra una gran debilidad política y con circunstancias de forma que hicieron que las normas propuestas desde el año 1998 tuvieran que ser presentadas nuevamente por efectos de vicios de procedimiento.

Fue así como la ley de regalías que buscaba incorporar un régimen de pago variable de acuerdo con el nivel de producción por campo, modificando el régimen fijo que existía hasta ese momento tuvo que ser presentada 4 veces hasta que finalmente quedó en firme en el mes de junio de 2002, cuatro años después de ser propuesta originalmente en la ley del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Andrés Pastrana.

La realidad de nuestro país en términos petroleros indicaba que en 100 años de historia se habían descubierto sólo 5 yacimientos gigantes (más de 500 MBOE); que incluidos estos yacimientos el promedio nacional histórico de descubrimientos era de pozos de 20 MBOE y que si se excluían esos gigantes el promedio se bajaba sólo a 5 MBOE; que en los cinco años contados desde 1995 hasta el año 2000 el promedio anual de actividad exploratoria era de más o menos 12 nuevos contratos de asociación, 10 pozos exploratorios A3 (Wildcats) y 1.400 kilómetros de sísmica equivalente de 2 dimensiones.

Nuestro país entonces, era (sigue siendo) un país NO PETROLERO, pero con petróleo, en el cual los problemas de seguridad, la ausencia de confianza de inversionistas, la falta de compañías de servicios petroleros, la ausencia de especialistas en la materia, pero sobretudo la ausencia de información básica y el enorme riesgo de prospectividad, nos dejaba en un estado de absoluta falta de competitividad frente a otros países que estaban

atrayendo la inversión en el sector. Cuba, China, Rusia, Perú, Brasil y muchos otros tenían en su momento condiciones mucho más generosas con la inversión extranjera de las que nosotros teníamos en ese momento, razón por la cual, ni siquiera estábamos en los mapas sectoriales del Mundo.

¿Por qué habíamos llegado a esa condición, después de haber pasado por un período exitoso, que permitió el descubrimiento de 3 de los 5 gigantes?

Efectivamente, los Ministros del Hierro y García Parra durante la administración del Presidente López, lograron conformar un exitoso conjunto de reglas del juego que permitieron un gran impulso de la actividad exploratoria, a partir del contrato de asociación, que en 1982 logra el descubrimiento de Caño Limón y en 1991 logra los descubrimientos de Cusiana y Cupiagua, es decir, en menos de 10 años se consiguen 3 de los 5 gigantes de la historia.

El país y sus dirigentes pensaron que Colombia se convertía en la nueva Venezuela de Latinoamérica y que nadábamos en petróleo, se alcanzó a rebautizar popularmente al Departamento de Arauca como el Arauca Saudita y por supuesto, con ese entendimiento, vinieron cambios radicales para aumentar la renta petrolera del Estado; se cambió el exitoso contrato de asociación, por el contrato de producción escalonada, según el cual a mayor producción mayor participación del Estado; se impuso el impuesto de guerra exclusivamente para las empresas petroleras y al mismo tiempo en el mundo entero se abrían las reservas mundiales que en su momento conservaban las empresas estatales para los inversionistas privados, por lo que, por supuesto, el capital que estaba invertido en Colombia, salió disparado hacia esos nuevos rumbos que ofrecían menores riesgos y mayores posibilidades.

En Colombia nos quedamos anestesiados por la producción, sin darnos cuenta que la exploración se había estancado: en el año 1999 tuvimos el pico de producción histórica y al mismo tiempo sólo firmamos un contrato de asociación.

La debacle se veía venir.

Emprendimos los cambios, recibimos los que con gran esfuerzo había realizado el gobierno anterior y propusimos recuperar para el Estado la administración del recurso petrolero, sin que esta estuviera en manos de Ecopetrol.

En nuestro país el inversionista debía sentarse a negociar con Ecopetrol, quien era el encargado de contratar las nuevas áreas, pero a su vez era una empresa de petróleo y gas, pero además en caso de un descubrimiento era socio obligado sin haber invertido en riesgo alguno.

Era en definitiva una circunstancia poco transparente, no porque hubiera ese tipo de actitud de parte de Ecopetrol, que trataba de ser lo más claro posible, sino porque el sistema carecía de transparencia.

Yo no voy a relatar cada uno de los cambios que se efectuaron, pues para ello contamos con la ilustración amplia que nos hacen en este documento el Señor Ministro Hernán Martínez y el Doctor Isaac Yanovich, ellos hacen un relato completo de todo el panorama con cifras y circunstancias que cubrieron todo el escenario.

No fue fácil; estos cambios generaron todo tipo de reacciones, algunas favorables, otras desfavorables; unos muy pocos parlamentarios fueron especialmente críticos y por su cuenta estuvimos más de 80 veces enfrentados a grandes debates en comisiones y plenarias e incluso se nos planteó una moción de censura que superamos con éxito; algunos de estos debates fueron llevados por sus protagonistas ante los entes de control, circunstancias que con base en las explicaciones y los soportes que teníamos, pudieron ser igualmente superadas.

Hoy el panorama es totalmente diferente, Colombia está de nuevo, no sólo presente, sino como gran protagonista en el mapa petrolero internacional, la actividad exploratoria es impresionante, superando por mucho los números de la época del Presidente López; hoy tenemos una cifra superior a 50 contratos anuales, cerca de 100 pozos exploratorios y 22.000 kilómetros de sísmica por año; el 90 % de la inversión extranjera directa, que se ha multiplicado por 10, corresponde a la industria extractiva; tenemos presencia de todo el abanico de empresas, grandes, medianas, pequeñas, independientes, tenemos un nuevo grupo de empresarios petroleros colombianos, tenemos presencia de una buena cantidad de empresas de servicios petroleros e incluso la banca ve con buenos ojos el riesgo petrolero y ha emprendido campañas de financiación para el sector que antes ni se pensaban.

Nuestra autonomía en términos de producción versus consumo va más allá del año 2017 y finalmente no tuvimos que hacer las importaciones de crudo para cargar nuestras refinerías.

Hay un grupo enorme de personas que contribuyeron a este éxito sin precedentes y a todas les estoy enormemente agradecido; no obstante, y corriendo el riesgo de omitir algún nombre, debo destacar a mi Vice-ministro Manuel Fernando Maiguashca Olano, extraordinario vallecaucano que en un capítulo adicional de este documento les comentará lo que hicimos en energía eléctrica; a Isaac Yanovich, ejemplo de inteligencia, honestidad, persistencia y valor, gran, gran responsable de estos cambios; Armando Zamora, quien desde el día 1 tomó a la Agencia Nacional de Hidrocarburos como su hija y supo llevarla a las más altas cumbres de la eficiencia; al Doctor Hernán Martínez Torres, quién me sucedió, pero que además me había acompañado en las juntas de ISA y la ANH y que le imprimió su sello personal a esta historia de éxito; y a todos y cada uno de los funcionarios del Ministerio de Minas y Energía y sus entidades adscritas y vinculadas que aportaron todo su sacrificio.

Por supuesto, nada hubiera sido posible sin el liderazgo del Presidente Alvaro Uribe Vélez, quien siempre fue crítico de las propuestas, que nunca dejó de cuestionar, pero que una vez obtuvo las explicaciones, acompañó con todo rigor y entusiasmo los cambios seleccionados.

Mil gracias.

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES 2002-2006

MARTHA ELENA PINTO DE HART

Presidente Ejecutiva de Camacol. Economista de la Universidad de los Andes. Fue Ministra de Comunicaciones durante el primer mandato del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), y ha pertenecido a numerosos consejos y Juntas Directivas. Sobresalen entre estas las de COLCIENCIAS, Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, Acciones de Colombia, Fiduciaria Santander y Gaseosas Hipinto. Se desempeñó como Directora Ejecutiva de la Comisión Regional de Competitividad de Santander.

1. Introducción

Cuando comenzó el primer Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, los retos que enfrentaba el sector de telecomunicaciones eran bastante grandes. Dos operadores de telefonía celular controlaban el mercado y tan sólo 10.5 de cada 100 colombianos contaban con un teléfono móvil; la Empresa Estatal de Telecomunicaciones, la antigua Telecom, estaba en estado de postración sin posibilidad de recuperación, agobiada por el alto pasivo pensional, una convención colectiva que además de onerosa la hacía ingobernable, un enorme pasivo contingente de casi 2.000 millones de dólares, representado en una veintena de pleitos con 6 multinacionales asociadas a través de contratos a riesgo compartido y una clara falta de sentido comercial y de visión corporativa del negocio. La liquidación de Telecom y 13 de sus telefónicas asociadas y la definición de un esquema en el que las utilidades de la nueva entidad pagarían las pensiones y las deudas, evitó que los colombianos tuvieran que asumir el costo de varias reformas tributarias para cubrir el déficit que se hubiera generado a la Nación. Y ni qué hablar de la falta de gobernabilidad, la situación financiera y la duplicidad en las funciones que desempeñaban las extintas empresas Inravisión y Audiovisuales. Adpostal era otra empresa inviable, no sólo por su elevado pasivo pensional y su atraso tecnológico, también porque había sido durante décadas una de las entidades públicas más capturadas por la clase política.

Al tiempo que definía políticas, el Ministerio intervenía en la regulación, operaba y controlaba. Es decir, era juez y parte, lo que no estimulaba la competitividad ni la eficiencia.

De allí que el marco de política que se desarrolló desde 2002 estuvo centrado en tres ejes de acción fundamentales: (i) el desarrollo competitivo de la industria para lograr empresas sanas, dinámicas y fortalecidas que aporten a los fines sociales del Estado; (ii) la reforma institucional del sector, que se tradujo en las acciones encaminadas a reformar la estructura del Ministerio de Comunicaciones, a transformar a Telecom, y a crear un nuevo modelo para el eficiente desarrollo de la Televisión Pública en el país a través de la nueva empresa Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), y (iii) garantizar el acceso de los colombianos a las tecnologías de la información y las comunicaciones, privilegiando con el acceso a estas tecnologías no sólo a las zonas apartadas del país sino al sector educativo en donde se conjugan claramente los elementos de acceso, enseñanza y aplicación de las herramientas y desarrollos a otras áreas del conocimiento.

A Julio de 2006, el 53% de los alumnos de las escuelas públicas del país tenían garantizado su acceso a Internet, cuando en el 2002 sólo un 4% lo tenían.

De igual manera, a mediados de 2006 ya no eran 10, como en 2002, sino más de 61 colombianos de cada 100 los que contaban con un teléfono móvil, gracias a la introducción del tercer operador al mercado (OLA) en 2003, hoy TIGO y a las grandes inversiones realizadas por los operadores establecidos para afrontar la competencia.

Podemos afirmar con certeza que el modelo planeado para “salvar” a Telecom permitió hacer atractiva a la Empresa para conseguir un aliado estratégico de talla internacional que profundizó la dinámica del mercado y que realizó millonarias inversiones en banda ancha en los años siguientes. Pasamos de una penetración de la banda ancha en 2002 de 0,02% al 4,3% en 2005. De allí en adelante el crecimiento de usuarios fue exponencial.

La entrada de operadores de talla mundial al mercado colombiano, como Telmex y Telefónica, impusieron nuevos retos para las empresas establecidas. Los operadores tomaron conciencia de las tendencias globales y de la necesidad de fijar nuevos horizontes en la forma de desarrollar los negocios, buscando la optimización de la infraestructura instalada, su expansión y, entre otras opciones, las alianzas estratégicas, tal como la realizada por Telecom, y que siguieron otras empresas como OLA en la alianza con Millicom.

La regulación y la política del Gobierno Nacional estuvieron dirigidas a buscar condiciones equitativas de competencia entre las empresas prestadoras de los servicios, dadas las excelentes perspectivas que presentaba el país en este sector, para hacer sostenible la industria y los planes de negocio de los operadores de telecomunicaciones y así garantizar un continuo y eficiente servicio para los usuarios de los servicios.

En este periodo, el Gobierno proporcionó, dentro de una correcta y responsable administración de los recursos escasos, nuevas herramientas y posibilidades para aumentar la competitividad de las compañías de cara a un proceso de globalización que día a día exige más y mejores servicios desde y hacia Colombia. Tal fue el caso de la asignación de espectro adicional para los operadores de telefonía celular o el ejercicio del derecho de interconexión directa de los servicios de acceso troncalizado. Igualmente, la iniciativa que logró una reducción efectiva en el costo de las llamadas de los teléfonos fijos hacia los móviles, medidas que han permitido ampliar la gama de servicios y mejorar la cobertura a precios más accesibles para los usuarios.

La adecuada planeación, gestión y control del espectro se convirtió en una premisa fundamental para el desarrollo de la industria en función de su impacto social y económico, y no como arbitrio rentístico para cobrar altas sumas que se convierten en barreras de entrada que luego se traducen en tarifas más altas para los usuarios. Gracias a esta visión, el país pudo contar con bandas libres para la prestación de servicios de Internet a través de accesos inalámbricos de banda ancha, tres operadores nacionales que prestarán estos mismos con mayor alcance (a través de tecnologías como wi-max) y dos operadores adicionales a escala departamental.

Así mismo, el Gobierno Nacional expidió un nuevo régimen de tarifas para que los operadores de telefonía fija contaran con flexibilidad y así poder diseñar una adecuada oferta de servicios y un portafolio que incorporara los nuevos desarrollos y posibilidades como las tecnologías de acceso inalámbrico a Internet. Esto se vio reflejado en ciudades como Bucaramanga comenzaron a usar masivamente ese tipo de tecnologías.

Las políticas y las medidas regulatorias que se dictaron durante este primer periodo de gobierno del Presidente Uribe, permitieron allanar el camino para una mayor apertura del mercado y han otorgado más condiciones de competencia y competitividad al sector de las telecomunicaciones. No obstante, la competitividad de la industria dependía en gran medida también, de las decisiones empresariales. Un ejemplo claro fue la alianza Telefónica-Colombia Telecomunicaciones, la cual marcó un hito para las otras empresas públicas y aceleró el proceso de consolidación del sector, que aun hoy, continua en permanente evolución.

El sector de las telecomunicaciones tiene una dinámica propia de crecimiento y en la medida en continúe su crecimiento, el Estado a su vez contará con los recursos necesarios para financiar la política de telecomunicaciones sociales, que, no obstante los grandes avances en telefonía, conectividad y otras facilidades para las áreas más apartadas del país, requiere un análisis profundo para garantizar su sostenibilidad.

Siempre afirmamos que los recursos del Fondo de Comunicaciones, (hoy Fondo de TICs) provenientes de las contribuciones que hacen los operadores del sector, debían ser reinvertidos en el mismo sector y, de esa manera, permitir el desarrollo del concepto de mayor inclusión digital en el camino hacia la sociedad de la información.

Durante el cuatrienio 2002-2006, por limitaciones de política fiscal, sólo se nos permitió ejecutar el 60% de los recursos recaudados. Pero al final del cuatrienio 2002 - 2006, el entonces Ministerio de Comunicaciones, apoyado en la credibilidad y la confianza que le merecieron el haber superado con creces las metas de cobertura propuestas, logró la aprobación del marco fiscal de mediano plazo por parte del Departamento Nacional

de Planeación y del Ministerio de Hacienda para que en el periodo 2007-2010, prácticamente se duplicara su presupuesto de inversión con respecto al cuatrienio anterior.

El número de computadores era también un condicionante para el acceso a la información. La gestión que hicimos para incluir en el proyecto de ley de reforma tributaria en el 2006 la exención de IVA para computadores de bajo costo, aumentó vertiginosamente la adquisición de los mismos en el país a partir del 2007.

La clave y el camino a seguir era el de la convergencia. Al finalizar el primer gobierno del Presidente Uribe, aún restaba un enorme trabajo por hacer en materia reglamentaria y de regulación, que iba desde los títulos habilitantes generales hasta la regulación por redes y no por servicios, a fin de que la verdadera convergencia pudiera ser una realidad palpable.

2. El sector de las telecomunicaciones en el año 2002

2.1. Ingresos:

Para el año 2002, el sector de las telecomunicaciones generaba alrededor de Col\$10 billones al año.

Una proporción muy significativa estaba representada por los ingresos de la telefonía local (40%), el servicio de larga distancia (16%) y la telefonía móvil celular (17%). Este último subsector, en conjunto con el de valor agregado, presentaba los niveles de crecimiento más altos en los últimos años, comparados con los servicios de telefonía fija y telefonía de larga distancia que producto de una tendencia mundial decreciente tanto en tráficos, como en ingresos, tendía a estancarse.

En ambos subsectores se concentraba la mayor participación de la inversión privada en ésta industria, reflejo de la necesidad de la industria fija, de incursionar en otros mercados, como el de la transmisión de datos. La participación pública se concentraba en las empresas de telefonía local y de larga distancia.

Se evidenciaba un traslado de recursos de las empresas públicas hacia segmentos con alto crecimiento y grandes expectativas de mercado como son los servicios de PCS y de Internet.

2.2. Inversión

Para el año 2002, la inversión en el sector público estaba representada por las compañías tradicionales en el contexto de las telecomunicaciones, como son la ETB, Empresas Públicas de Medellín y TELECOM. Mientras que la inversión privada se concentra en empresas como Bellsouth, Comcel, Telefónica Data y en empresas asociadas como Siemens, Ericsson, Nortel, entre otros.

La inversión del sector representó el 20.3% de los ingresos en el 2001 y 16.5% en el 2002. La inversión pública tuvo una mayor significancia durante el último año que la inversión privada, pues pasó de representar el 46% del total de inversión en el 2001, al 61% en el 2002, debido principalmente a las inversiones de Telecom y los proyectos de telefonía social llevados a cabo por Compartel.

Cuadro 1. Principales indicadores sectoriales

Indicadores 2002	Colombia
Penetración Móvil	10.5%
Computadores/100 habitantes	4,21
Penetración de Internet	4,6%
Densidad Telefónica	17,2%

Fuente: CRT. Informe sectorial 2002

3. Los ejes de la política en el cuatrienio 2002-2006

Producto de la situación sectorial, reseñada, y después de analizar las diferentes problemáticas, en particular las dificultades estructurales que se evidenciaron, se definió un nuevo marco de política que se desarrolló desde el año 2002, centrado en 3 ejes de acción fundamentales:

- El desarrollo competitivo del sector,
- La reforma institucional y
- El desarrollo social.

El desarrollo competitivo del sector, se planteó como palanca para lograr empresas sanas, dinámicas, en un entorno donde la transversalidad e importancia del sector de las telecomunicaciones, era base para el desarrollo de todos los renglones de la economía nacional.

La reforma institucional del sector, se diseñó con base en acciones encaminadas, entre otras, a reorientar la estructura y los procesos del Ministerio de Comunicaciones, a transformar a Telecom, a crear un nuevo modelo para el eficiente desarrollo de la Televisión Pública en el país a través de la nueva empresa Radio Televisión Nacional de Colombia, **RTVC** y a sentar las bases para la reforma integral de ADPOSTAL, que se tradujo en su posterior liquidación y en la creación del nuevo operador postal oficial “Servicios Postales Nacionales”, la red 472.

El desarrollo social tuvo como propósito fundamental, el garantizar el acceso de los colombianos a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Estos tres ejes de política, marcaron el derrotero en este periodo de gobierno, y sentaron las bases para el desarrollo sectorial durante el siguiente cuatrienio.

4. El primer eje: desarrollo competitivo del sector

Para el año 2002, Colombia se encontraba rezagada en los principales indicadores de penetración de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Ese panorama imponía la necesidad de trabajar de manera asertiva en el mejoramiento de las condiciones reglamentarias, regulatorias y de mercado, que generaran un entorno favorable a la inversión nacional y extranjera en el sector, como mecanismo para mejorar la calidad y cobertura de los servicios de telecomunicaciones.

Producto de esta necesidad, la política de desarrollo competitivo del sector se centró en mejorar las condiciones de competencia sectorial, para lo cual se introdujeron las reformas que se señalan a continuación:

4.1. Nueva reglamentación mercado de valor agregado (2003):

Se expidió un nuevo régimen reglamentario mediante el cual se mejoraron las condiciones para la prestación de los servicios de valor agregado, lo cual permitiría un desarrollo más rápido en la prestación de los servicios de internet y de transmisión de datos.

4.2. Apertura del mercado de portador internacional (2003)

Se eliminaron las barreras para la prestación de los servicios de portador internacional, como mecanismo para mejorar la conectividad nacional con el exterior.

4.3. Régimen Único de Contraprestaciones (2003)

Se expidió un régimen unificado de contraprestaciones, orientado a generar condiciones que se alinearan con la convergencia de los servicios de telecomunicaciones, y permitiendo mejorar tanto el recaudo, como las formas de declaración y pago por parte de los operadores. Durante el primer año, se mejoró el recaudo y al terminar el cuatrienio el presupuesto de ingresos pasó de 130 mil millones en 2002, a 384 mil millones en 2006, lo cual se tradujo en más recursos para la inversión en los programas de telecomunicaciones sociales.

4.4. Adjudicación de la licencia de PCS (Colombia Móvil – OLA) (2003)

Luego de un largo proceso y una férrea defensa de la apertura del mercado móvil por parte del Ministerio, se logró con éxito, la adjudicación de la concesión para el servicio de PCS, lo cual se tradujo en el rompimiento del duopolio en la prestación de los servicios móviles, que derivó a su vez, en un entorno competitivo y de lucha por el mercado, sin precedentes en la región. La intensa competencia por el usuario móvil entre los tres operadores, introdujo una dinámica de crecimiento que llevó a Colombia a estar entre los primeros países en el mundo con crecimiento de su densidad en telefonía móvil y generó una dinámica favorable en los precios

al usuario final, lo cual permitió que mas colombianos tuvieran, como en efecto lo tienen, un teléfono móvil, a precios razonables y competitivos.

4.5. Espectro adicional a los operadores de telefonía móvil celular (2004)

Se diseñó la ampliación de las frecuencias disponibles para los operadores de TMC, en aras de responder al crecimiento del mercado móvil. Con esta asignación además se concertó la ampliación del cubrimiento en las vías nacionales, lo cual no solo representó un mejoramiento indiscutible en la cobertura del servicio, sino que además redundó en la mejora de la seguridad en las carreteras, dentro del eje de gobierno de la seguridad democrática.

4.6. Atribución de 6 bandas de uso libre (WiFi) (2004)

Esta atribución de bandas de wifi, permitió la mejora de la conectividad y el acceso internet inalámbrico en sitios públicos. A su vez, marcó el punto de partida para los desarrollos de banda ancha inalámbrica que hoy se perfilan como el servicio con mayor crecimiento en el país.

4.7. Operadores Trunking con opción de interconexión directa y numeración no geográfica (2005)

Un paso decisivo en el desarrollo de una política competitiva en el sector, se dio con el reconocimiento de los derechos de interconexión directa y rangos de numeración móvil a los operadores de acceso troncalizado que se acogieran a las condiciones dispuestas por el Ministerio. En este sentido, se dispuso además por parte de la CRT, la obligación de interconexión directa para estos operadores, que antes no gozaban de ese derecho internacionalmente reconocido.

4.8. Nuevo marco tarifario de telefonía local (2005)

Para el año 2005, la telefonía local en el mundo perdía participación, tanto en penetración, como en consumo. El gobierno dispuso a través del desarrollo de las políticas de competitividad del sector, una profunda reforma tarifaria para este sub sector, la que se centro en la eliminación de los cargos básicos sin consumo, y la eliminación del esquema de medición de impulsos telefónicos> Esta reforma dio paso a los planes tarifarios para la telefonía local, a las tarifas planas y a los cargos por minuto o por consumo, lo cual se tradujo en nuevas posibilidades tanto para los operadores, como para los usuarios.

4.8. Nuevo marco regulatorio de larga distancia (2005)

Para introducir más competencia en el mercado, el Ministerio mediante el decreto 2926 de 2005 dispuso la apertura total y la eliminación de las barreras legales y económicas para la prestación de los servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional, lo cual se ha traducido en la incursión a ese mercado de grandes nuevos jugadores, como Telmex, Avantel, Tigo, etc, y nuevos operadores que han generado multiplicidad de ofertas y baja en los precios de este servicio.

4.10. Regulación llamadas fijo-móvil (2005)

Una de las principales motivaciones de la política del cuatrienio, fue la de generar un sector altamente competitivo. Una de las barreras a la competencia que persistieron después de la llegada del tercer operador móvil, fue la alta tarifa de una llamada fija a un teléfono móvil. El Ministerio y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones iniciaron un estudio que determinó que el costo de la llamada era elevado y dispuso entonces una regulación a los operadores móviles para ese tipo de llamada. Esto se ha traducido en mayor tráfico y menor tarifa para los usuarios.

5. El segundo eje: la reforma institucional

El segundo eje de la política trazada por el gobierno durante el cuatrienio 2002 - 2006, fue el de armonizar todas las acciones de competitividad del sector, con una profunda reforma institucional a las entidades públicas sectoriales, principalmente a las empresas con capital público.

5.1. La Transformación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones – Telecom:

En septiembre del 2002 el gobierno del presidente **Álvaro Uribe Vélez**, designó a la nueva administración de la entonces Empresa Nacional de Telecomunicaciones con el objetivo de afrontar la profunda crisis en la que estaba sumida la empresa de telecomunicaciones más importante del país. Había concluido un paro de actividades de 87 días que había puesto en riesgo la realización de las elecciones presidenciales del 2002, profundizando la delicada situación financiera, operativa y de gobernabilidad del ex monopolio estatal.

La crisis de la entonces Empresa Nacional de Telecomunicaciones se podría resumir en tres aspectos:

Financiero: la empresa daba pérdidas operacionales desde 1995, las que en el 2002 llegaron a \$470 mil millones, debido básicamente a los desmesurados costos laborales (cerca del 50% de sus ingresos, cuando en otras empresas del sector representaban el 10%) y presión por contingencias derivadas de los contratos de asociación a riesgo compartido (Joint Ventures), entre otros. Esta situación había presionado tanto su caja que se esperaba que antes de concluir el primer trimestre del 2004 tuviera que cesar pagos y paralizar la prestación de sus servicios, que de por sí ya venía menguada, ante la imposibilidad económica de TELECOM para ampliar sus redes, situación que ya alcanzaba los siete años y que dejaba a la empresa en un retraso tecnológico frente al crecimiento del sector.

Jurídico y Laboral: La naturaleza jurídica de la contratación de la compañía, correspondía a una empresa en monopolio, lo que generaba rigidez para la toma de decisiones en una empresa en competencia con operadores privados y no eran realmente apreciables para TELECOM las reformas en contratación dispuestas por la ley 142 de 1994.

En el aspecto laboral, una convención colectiva bastante compleja y onerosa, un sinnúmero de sindicatos, tanto de base como de industria y un esquema de costos laborales por fuera de cualquier rango de eficiencia en el sector afectaban su viabilidad.

Estratégico y operativo: La estructura empresarial conllevó a que la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, sus operaciones departamentales y sus empresas teleasociadas se comportaran como 40 unidades independientes, varias de las cuales competían entre sí por un mismo mercado, duplicando costos y haciendo ineficiente la operación.

Luego de un profundo análisis el Gobierno Nacional, en cabeza del presidente de la República, de la Ministra de Comunicaciones Martha Pinto de de Hart y de la administración de Telecom presidida por Alfonso Gómez Palacio, toma la decisión de liquidar la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y doce de sus teleasociadas, para crear un nuevo operador que a partir de un esquema organizacional nuevo y eficiente mantuviera la continuidad en la prestación del servicio y ayudara a afrontar las deudas de las empresas en liquidación (pasivo pensional, contingencias de los contratos a riesgo compartido y costos de la liquidación), sin que le costara un solo peso a los contribuyentes.

El 13 de junio de 2003 Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP asumió la operación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y 12 de sus teleasociadas, para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones del país, amenazado por la crisis de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

El 13 de agosto de 2003 Colombia Telecomunicaciones firmó un contrato de explotación con las empresas en liquidación el cual reglamentó el usufructo de los bienes vinculados a la continuidad en la prestación del servicio (redes, bienes y equipos de telecomunicaciones). En contraprestación la nueva empresa Transfería el 95% de su Utilidad Operacional Base con el fin de que las empresas en liquidación pagaran sus pasivos.

La creación de Colombia Telecomunicaciones se basó en parámetros de eficiencia y rentabilidad que en su decreto de creación estipuló:

- Sus gastos de personal no podrían superar nunca el 12% de sus ingresos; versus el 50% de la antigua empresa
- Debería invertir entre el 6% y el 12% de sus ingresos operacionales en ampliar el servicio (no había invertido nada en 7 años)

- El porcentaje de personal administrativo no podría superar la relación de un empleado administrativo por tres operativos; vs uno a uno de la antigua empresa

En su primer ejercicio, tras sólo cinco meses de operación, Colombia Telecomunicaciones logró revertir la tendencia a la pérdida que tuvo la empresa liquidada durante ocho años. En 2003, Colombia Telecomunicaciones obtuvo una utilidad operacional de \$473 mil millones, el año siguiente alcanzó \$947 mil millones por este concepto, y en 2005, a pesar de los fuertes cambios del sector (caída en los ingresos provenientes del servicio de larga distancia y la sustitución del teléfono fijo por el móvil) mantuvo una utilidad operacional destacable de \$912 mil millones.

El año 2004 marcó la ruptura entre la telefonía fija y la móvil. En este año, los abonados móviles superaron a los fijos en más de tres millones de usuarios activados (un año más tarde los triplicaban y hoy son más de 80 teléfonos móviles por cada 100 habitantes), y se perfiló la telefonía móvil como el servicio líder del sector, desplazando a la telefonía local y a la larga distancia, tradicionales segmentos preponderantes en el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones en Colombia.

Por lo tanto, el Gobierno Nacional y Telecom tenían la inmensa responsabilidad en la administración y protección del patrimonio público comprometido en la Empresa. En este sentido, en el año 2005 se inició el proceso de búsqueda de un aliado estratégico que le permitiera su fortalecimiento para así garantizar tanto la prestación continua y eficiente del servicio a los usuarios como la generación de valor a las cuantiosas inversiones que el Estado ha realizado en la industria.

Con la posterior vinculación del aliado estratégico en el 2006, Telefónica de España, a través de una subasta para obtener el control de la Empresa (50% + 1 acción) en el marco de un proceso de capitalización, Colombia Telecomunicaciones concretó la posibilidad de consolidar un portafolio de servicios integrado para responder a las necesidades del mercado de telecomunicaciones, conservando la participación de la Nación en la compañía.

Con esta decisión empresarial se logró:

- Que la Nación conservara su activo y agregara valor a su participación con la alianza.
- Proteger el patrimonio público comprometido en Colombia Telecomunicaciones. Es mejor tener una menor participación que el 100% del patrimonio si este pierde valor día a día respecto del mercado.
- Garantizar la continuidad en la prestación del servicio.
- Mantener la cobertura actual en zonas apartadas del territorio nacional
- Asegurar el flujo de caja para garantizar el pago de los pasivos de Telecom y las Telesociadas en liquidación, en especial el pasivo pensional.

El modelo planeado para transformar a Telecom permitió hacer atractiva la Empresa para conseguir un aliado estratégico de talla internacional que marcó la pauta para la consolidación empresarial de la industria en Colombia y se constituyó en el detonante del desarrollo de la banda ancha en el país.

En el 2006 Colombia Telecomunicaciones invirtió \$421 mil millones de pesos, el doble de lo que hubiera podido ejecutar si no hubiera recibido los recursos de capital del nuevo socio. Esta inversión permitió actualizar y multiplicar sus redes de transmisión y sistemas de información, preparando la Compañía para afrontar el reto de la banda ancha. Así mismo, en los últimos 5 meses de 2006 la Empresa ingresó al mercado de la televisión digital por satélite, la cual se empezó a ofrecer comercialmente a partir de enero de 2007.

Es importante resaltar que en 2006 cumplió con la totalidad de los compromisos asumidos en el proceso de vinculación del socio estratégico:

- Pagó al Patrimonio Autónomo (receptor de los activos de la liquidada Empresa Nacional de Telecomunicaciones y sus telesociadas) la suma de \$640 mil millones de pesos.
- Levantó la garantía que la Nación había otorgado para asumir créditos de largo plazo por importe de \$370 mil millones de pesos.

- Pagó un crédito de tesorería que la Nación le había extendido por \$75 mil millones de pesos y que vencía en diciembre de 2006.
- Se realizó la fusión entre Telefónica Empresas Colombia y Colombia Telecomunicaciones.
- Telefónica Móviles Colombia (MOVISTAR) y Colombia Telecomunicaciones formalizaron la alianza móvil, que en un inicio permitió la venta de productos celulares en tiendas de Colombia Telecomunicaciones, aporte de oportunidades de negocios de la fuerza de ventas de Movistar y la ubicación de infraestructura del operador móvil en espacios de Colombia Telecomunicaciones.

Podemos resumir los logros con este modelo de la nueva Telecom, en los siguientes:

- Eliminación de contingencia de los contratos de riesgo compartido (avaluado en USD\$ 1.9 bn)
- Se termina la tendencia creciente de compromisos por pasivo pensional (se destina 95% de EBITDA para pagar contraprestación)
- Contrato de explotación y pago por Contraprestación
- Se garantiza la continuidad en la prestación del servicio
- Se viabiliza financieramente la compañía, eliminando la carga en el presupuesto de la Nación
- Para concluir el análisis del proceso de transformación de la antigua Telecom, es importante destacar, como ya se enunció, que con el modelo se ha permitido asegurar el fondeo del pasivo pensional de los trabajadores de Telecom, ha permitido una óptima explotación de las redes, permitió un ahorro superior a los 1.400 millones de dólares en la liquidación de las demandas derivadas de los contratos a riesgo compartido, pero por sobre todo, se logró que tres años después de disuelta la empresa, se finalizara su liquidación, en un hecho sin antecedentes en los procesos de liquidación de empresas del sector público en Colombia, con ahorros enormes para el Estado, que en otras circunstancias, hubieran tenido que ser asumidos por todos los colombianos, quizá con cuatro o cinco reformas tributarias del tamaño de la efectuada en el 2002.

5.2. La Transformación del sector de la Televisión Pública - INRAVISION - AUDIOVISUALES - RTVC

La televisión pública venía en un proceso de profunda crisis ante muchos factores, entre otros, el aumento de oferta televisiva de carácter privado, una disminución de la demanda publicitaria, la reducción acelerada de los recursos de inversión para el sector tanto en infraestructura como en contenidos de calidad, los elevados costos de funcionamiento de Inravisión, el pobre alcance y continuidad del servicio debido a una deficiente gestión de la red pública de distribución de la señal de televisión por parte de INRAVISIÓN, los limitados medios de control de la gestión del servicio y falta de criterios y estándares de medición de la calidad del mismo y la duplicidad de funciones entre las Empresas Industriales y Comerciales del sector, entre ellas, duplicidad en la programación, producción, post-producción y transporte de las señales.

A este panorama se le sumaban los altos pasivos pensionales tanto de Inravisión, como de Audiovisuales, que no tenían la capacidad financiera para cumplirlos.

Inravisión y Audiovisuales no tenían la capacidad suficiente para generar los recursos para su sostenimiento; dependían de los recursos de la CNTV. Inravisión venía registrando pérdidas operacionales desde 1996: los niveles de inversión disminuyeron progresivamente pasando de aproximadamente \$20.000 millones de pesos anuales en 1996 a cero en el año 2003

Ante este panorama, el Ministerio tomó la decisión de decretar la disolución y liquidación tanto de Inravisión, como de Audiovisuales y crear una nueva empresa, Radio Televisión Nacional de Colombia, RTVC, que absorbió las actividades de las dos liquidadas.

Con el nuevo modelo de televisión pública, se logró:

- Ahorros significativos.
- Pasivo pensional acotado.

- Clima organizacional favorable.
- Flexibilidad.
- Unidades de negocio diferenciadas en cuanto al manejo tanto de la red, como de la programación.
- Operación de redes a costos eficientes.
- Liberación de recursos para inversión en la red y para programación, otrora comprometidos con una costosa y poco eficiente nómina.

Hoy existe una parrilla de programación con más del 70% de producción nacional, acción que ha permitido la recuperación de la industria audiovisual independiente.

Los procesos de selección se realizaron a través de convocatorias, coproducción y adquisición de derechos nacionales e internacionales.

Este es un proceso de construcción y ajuste permanente, con la participación de los Ministerios de Educación y de Cultura, con programas que integran una parrilla que evoluciona y que busca enriquecer la experiencia cultural y educativa de la audiencia a través de la televisión.

A fines de 2006 la parrilla de programación contaba con más de:

- 23 series
- 713 capítulos
- 627 horas de nuevos programas

El INPUT 2006, uno de los premios más importantes de televisión infantil en el mundo, que se llevó a cabo en Taipei en el mes de mayo, postuló tres producciones colombianas de las emitidas en Señal Colombia, entre un total de seis nominadas por el país.

Todos estos resultados, fueron posibles por el diseño de una política seria y coherente, que identificó las fallencias del sector de la televisión pública, y avocó sin dilación, las reformas necesarias.

5.3. La reforma del operador postal:

Con el objeto de adelantar el proceso de transformación del operador postal oficial Adpostal y elaborar, una propuesta sustentable desde el punto de vista técnico, jurídico, financiero y organizacional, se buscó el acompañamiento y asistencia técnica de la Unión Postal Universal (UPU), máximo organismo de política a nivel mundial.

Terminados los estudios en los frentes laboral, gerencial y financiero y a pesar de los esfuerzos de las últimas administraciones por reducir el déficit de la entidad, se hizo evidente la inviabilidad de Adpostal no sólo por el problema pensional, sino, tal vez más importante, por una problemática asociada a cada una de sus dimensiones operativas: falta de crecimiento, problemas profundos de cartera, una inexistente inversión en los activos postales, una red postal débil, frágil y fragmentada, falta de respaldo patrimonial, pasivo laboral asfixiante, problemas comerciales de orden estructural que se reflejaban en una pérdida de mercado sistemática, costos de operación elevados, sistemas de información pobres, casi nulos, por citar los más importantes.

Cabe señalar, que Adpostal había sido durante décadas una de las entidades públicas más capturadas por la clase política.

En virtud de lo anterior, se definió una ruta común en la que todas las alternativas de solución contempladas debían cumplir tres propósitos:

- Cubrir el déficit que en el 2005 tenía Adpostal
- Evitar el crecimiento de dicho déficit
- Garantizar la prestación del Servicio Postal Universal

Los estudios definieron el modelo de operación que se preveía operar a partir del primer semestre del 2007, el cual se sustentaba en el control estratégico en manos del operador oficial (información y logística) y un modelo de negocios cuyos excedentes se destinarían al control del mismo y la expansión de cobertura. Habría adjudicación de un nuevo modelo de agenciamiento sobre una base de oferta de servicios integrales de comunicaciones, se mantendría la tercerización de los procesos de admisión y entrega, asumiendo el operador oficial la responsabilidad de la clasificación y distribución de las especies postales.

Plan integral de reforma y desarrollo postal para Colombia (PIDEP)

La aplicación de un Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal para Colombia fue solicitada formalmente a la Unión Postal Universal (UPU) por la Ministra de Comunicaciones en nombre del Gobierno en marzo de 2006 con el fin de consolidar todas las acciones y esfuerzos en materia de reforma postal y definir un plan de acciones que garantizara el avance de la reforma en cuanto al ordenamiento del sector en materia regulatoria y de vigilancia y control. Dicho trabajo fue coordinado por la dirección de Adpostal y se concluyó en Junio de 2006 con el apoyo de la UPU, el Ministerio de Comunicaciones y Correos de Brasil y se adelantaron gestiones ante el BID para financiar la implementación del Plan con recursos no reembolsables.

Los objetivos fueron:

- Establecer el marco legal adecuado para el desarrollo de la industria y el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado
- Determinar las condiciones del Servicio Postal Universal (SPU)

Principales elementos estratégicos:

- Identificar y formular la política sectorial
- Determinar, socializar y formular el SPU
- Construir un marco legal para el sector (Ley Postal)
- Definir marco regulatorio
- Consolidar la reforma del operador Adpostal

En desarrollo del plan, se creó en noviembre de 2005 una filial de Adpostal en los términos establecidos en el artículo 49 de las Ley 489 de 1998, como una sociedad anónima regida por el derecho privado. Esta filial, Servicios Postales Nacionales, asumió el papel del operador oficial una vez liquidada Adpostal, mientras el Gobierno adelantaba gestiones ante el Congreso para proveer de un nuevo marco legal al sector, para posteriormente adelantar el proceso de consecución de un aliado estratégico (operador) que aun esta adelantándose.

La Ley de Garantías Electorales que restringió la contratación estatal entre Enero y Mayo de 2006, obligó al aplazamiento de la puesta en marcha del Plan, por lo que su ejecución quedó lista para que la continuara la administración que asumió el 19 de julio de 2006.

5.4. La reforma al Ministerio de Comunicaciones

El Ministerio de Comunicaciones tenía una estructura funcional, existía poca coordinación entre sus áreas y no respondía a las expectativas ni al momento sectorial de desarrollo.

Estudios y consultorías con los más avezados expertos, llevaron a una transformación profunda del Ministerio, en la que se modificó el esquema organizacional de la entidad a uno de procesos, y se redefinieron sus áreas, orientándose a un modelo de gestión pública que respondiera a los retos del sector.

Producto de esta reestructuración, se creó una Dirección de Desarrollo del Sector, que se constituyó en el cerebro de las nuevas políticas y orientaciones del Ministerio y en la gran impulsora de la adopción de los nuevos desarrollos y tendencias tecnológicas en nuestro país.

Se creó la Dirección de Acceso y Desarrollo Social, que articuló todos los esfuerzos y acciones encaminadas al cumplimiento de las metas y propósitos en los programas de telecomunicaciones sociales.

Igualmente se unificaron las tareas de vigilancia y control y de gestión del espectro radioeléctrico, en una sola dirección, la de Recursos de Comunicaciones, con lo que se mejoraron los procesos de instrucción e investigación por la vulneración a régimen legal de las telecomunicaciones y se logró una coordinación plena entre la planeación y la gestión del espectro.

De otra parte, esa reestructuración permitió el mejoramiento de los recaudos del ministerio, que pasaron de 130 mil millones en el año 2002 a 384 mil millones en el año 2006

5.5. Neutralidad en Comisión de Regulación de Telecomunicaciones como autoridad nacional de regulación sectorial:

Una de las características principales que debe tener una autoridad de regulación sectorial, es su total independencia de las empresas reguladas, como garantía de una regulación equilibrada que promueva la competencia entre los diferentes operadores, tanto públicos como privados. Uno de los principales reparos que se hacían dentro del sector, era la dualidad en la posición que ostentaba la Ministra de Comunicaciones, quien presidía Junta Directiva de la estatal empresa de Telecomunicaciones, y a su vez, era la Presidente de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones – CRT.

Si bien las actuaciones de los Ministros se enmarcaron siempre en el marco normativo vigente, no dejaba de generar críticas y desconfianza, el hecho que el Ministro tuviera asiento en dos entidades cuyas funciones eran excluyentes: La de operador y la de regulador.

Para subsanar esa inconsistencia institucional, y como director de la política sectorial, se mantuvieron las funciones en la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, CRT, pero se suprimió la participación del Ministerio de Comunicaciones en la junta de la nueva empresa, Colombia Telecomunicaciones.

Esa simple reforma, traería un efecto de confianza en los inversores nacionales y extranjeros, la cual se materializó en las inversiones que le siguieron a la toma de la medida.

6. El tercer eje: el desarrollo social

Al inicio del cuatrienio 2002-2006, después de un profundo análisis del estado de las telecomunicaciones sociales en el país, y después de revisar los principales el estado de utilización de las TICs por parte de los ciudadanos, las entidades públicas y privadas, se tomó la decisión política de profundizar la cobertura de los programas Compartel de comunicaciones sociales, enfocadas ya no a soluciones de telefonía, sino en soluciones integradas con acceso a internet. Igualmente se potenció el programa Agenda de Conectividad, para efectos de hacer del Estado colombiano un usuario por excelencia e impulsor del uso de las tics en los trámites diarios y cotidianos de los ciudadanos ante esas entidades.

Dentro de las tareas desarrolladas, producto de este tercer eje de política, se pueden destacar:

- Conexión de 43 entidades públicas a la Red de Alta Velocidad del Estado. Aplicación inicial: gestión financiera (SIIF)
- Desarrollo del Centro de Datos del Gobierno (43 Entidades). Aplicación inicial: intercambio de información, gobierno electrónico nacional y territorial
- Entrega de soluciones informáticas para 620 alcaldías. Ejemplo: página Web.
- Desarrollo Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada – RENATA, (46 universidades y 3 centros de investigación en 6 redes regionales)
- Fortalecimiento Portal Único de Contratación Pública (www.contratos.gov.co)
- Rediseño del portal de gobierno en Internet (www.gobiernoenlinea.gov.co). Puesto 10 en índice de portales de gobierno a escala mundial 2005.

- Desarrollo Ventanilla Única de Comercio Exterior (95 trámites involucrados, 18 entidades, i.e. Cámara de Comercio) – (desde 2005 en producción)
- Diseño del sistema para registro único de afiliados de la protección social (con Ministerio de Protección Social) – (Agosto de 2006)
- Sistema centralizado de consultas de información para unidad de información de activos financieros UIAF (control lavado de activos). 16 Entidades. (abril de 2006)

7. La nueva realidad de la industria de telecomunicaciones en el 2006

Producto de la decisión y el desarrollo de las políticas públicas sectoriales trazadas al inicio del cuatrienio, el panorama a julio de 2006, para el sector de las telecomunicaciones era sustancialmente distinto al que se encontró en agosto de 2002:

- Los ingresos del sector pasaron de 9.409 millones en 2002, a 17.636 millones¹ en el año 2006.
- Colombia para el año 2006, finalizó el año con una penetración de telefonía móvil del 65% sobre la población, aumentando el número de abonados del mercado de 21,9 millones a finales de 2005 a 27,7² millones en 2006.
- El mercado de banda ancha se constituyó en un eje de crecimiento importante para los operadores y a julio de 2006 alcanzó 792.000 suscriptores, frente a 41.111 en 2002, según las cifras consolidadas de los Informes Sectoriales de la CRT, para los años 2002 y 2006.
- Colombia fue uno de los primeros países en crecimiento de banda ancha en el mundo, pues viene creciendo a tasas significativas recuperándose frente al rezago que tenía respecto a otros países de Latinoamérica.
- Al igual que en el resto del mundo, en Colombia se llevaron a cabo importantes inversiones en el sector de las telecomunicaciones durante el 2006, las cuales se materializaron a través de fusiones y adquisiciones en el país.

Las principales operaciones fueron las siguientes:

- La vinculación de Telefónica: Telefónica Internacional adquirió el 50% más una acción de Colombia Telecomunicaciones, convirtiéndose en el socio estratégico de la Empresa.
- La capitalización de Colombia Móvil por parte de Millicom de Luxemburgo quien introdujo rápidamente su marca móvil para convertirse en TIGO.
- La adquisición de TV Cable, Superview y Cablepácífico por parte de la multinacional mexicana Telmex. TV Cable incursionó además en el mercado de telefonía fija en la capital del país.
- El grupo Empresarial EPM, por su parte, escindió la operación de telecomunicaciones y la organizó en una sola empresa, EPM Telecomunicaciones ESP, bajo la marca UNE, integrando sus servicios.

7.1. Telefonía fija

La tendencia mundial de sustitución de tecnologías fijas en la prestación de servicios de voz se ha reflejado también en Colombia. Lo anterior se evidencia en que la teledensidad sólo aumentó en un 11,8% desde el 2002 a diciembre de 2005. Adicionalmente, el consumo en los estratos 1 y 2 disminuyó en un 6%, en el 3 y 4 un 8% y en el 5 y 6 un 12%. Aunque el tráfico entrante de la TPBCL aumentó en un 8% del primer trimestre del 2004 al primer trimestre del 2005, el tráfico saliente decreció para el mismo periodo en un 8%.

En cuanto al servicio de larga distancia, se observa que éste ha tenido un decrecimiento en la cantidad de minutos cursados el cual se estima cercano al 27% para el 2005, lo cual por supuesto repercute en los ingresos promedio.

¹ Fuente: http://www.siest.gov.co/siest/doc_xml/TablaCharts.jsp?con=estaticos/306_5.xml
² Fuente: Ministerio de Comunicaciones/Superintendencia de Industria y Comercio

A pesar de las cifras descritas, los operadores de TPBCL están posicionándose como proveedores de transmisión de datos.

7.2. Telefonía móvil

Desde el año 2002 a diciembre de 2006, la penetración de la telefonía móvil creció en más del 600%. En 2006, 70 de cada 100 colombianos eran usuarios móviles, confirmando la tendencia mundial hacia las tecnologías inalámbricas. El mayor acceso a la telefonía móvil se debió, entre otras razones, a una reducción en las tarifas de más del 30% en el mismo período.

Lo anterior ha hecho que Colombia sea el país con la mayor tasa de crecimiento de la región y con una penetración incluso mayor al promedio de América Latina.

7.3. Internet

La CRC confirmó el crecimiento tanto de los suscriptores, como los usuarios a internet, evidenciando la consolidación de tecnologías como el ADSL: siguientes datos a junio de 2006:

- Suscriptores de Internet: 792.269.
- Usuarios de Internet: 4.739.000.
- Penetración de Internet: 11.4%

Las cifras de cierre a junio de 2006, comparadas con las de 2002, muestran un aumento considerable en el número de usuarios cercano al 150%, lo cual se ha logrado gracias a la generación de un ambiente de competencia a través de la reglamentación mercado de valor agregado en 2003, la apertura del mercado de portador internacional en el mismo año, la atribución de 6 bandas de uso libre en 2004, entre otras acciones, que han propiciado la masiva inversión de los operadores de cable y los locales en tecnologías con altas capacidades de transmisión.

A pesar de que Colombia contaba con unas altas tasas de crecimiento en la penetración, aún el país continuaba en el 2005 por debajo del promedio Latinoamericano y de países comparables como Chile (35.7%) y Argentina (26.4%).

Banda ancha

Esta tecnología, como ya se mencionó presentó altas tasas de crecimiento durante los cuatro años del cuatrienio 2002 – 2006. Para el caso de los suscriptores vía cable éstos presentaron un incremento de casi el 70% respecto al semestre anterior y los accesos vía xDSL tuvieron un incremento del 93% en el mismo periodo, tendencias que se continúan durante el periodo posterior.

Las principales ciudades del país representaron la mayor proporción de usuarios de banda ancha, debido al modelo de competencia existente en las mismas. Lo anterior se evidenció en que más del 90% de los suscriptores de cable se encontraban concentrados en Bucaramanga, Medellín y Bogotá, lo cual representaba en ese momento, un reto gigante para generar las condiciones de aumento en la penetración de la banda ancha, en las ciudades secundarias y sitios apartados del territorio nacional.

Es de destacar igualmente, la mejora en las velocidades y capacidades en ancho de banda promedio ofrecido en el mercado colombiano, que se encontraba en el mejor de los casos en 64K y que evoluciono a 128 y 256 Kbps a finales de 2006, con una tendencia al crecimiento y mejoramiento que se mantendría en los siguientes años.

A pesar de los incrementos mencionados anteriormente, y como ya se dijo antes, el país para el 2006, aún continuaba presentando rezagos en el uso de Internet. Lo anterior se confirmaba con el diagnóstico del Banco Mundial, organización que afirmó que la cobertura de Internet en Colombia se encontraba 45% por debajo del nivel esperado, de acuerdo con el estado de desarrollo del país.

Por esta razón, en la Visión Colombia 2019 se estableció como una de las metas del sector de telecomunicaciones: “Lograr coberturas de servicios de voz y datos (Internet), acordes con las metas de desarrollo económico del país”. Para lograr lo anterior, se proyectó que en el 2010 el país debía contar con una penetración

de Internet de 30% y de 60% en el 2019, lo que implicaba tasas de crecimiento anuales cercanas al 20% y 15% respectivamente. Así mismo, se esperaba que el 30% de los accesos de Internet en el 2010 fueran de banda ancha y la totalidad de los mismos para el 2019, por lo cual se hacía indispensable contar con tasas de crecimiento por encima del 40% y 20% respectivamente.

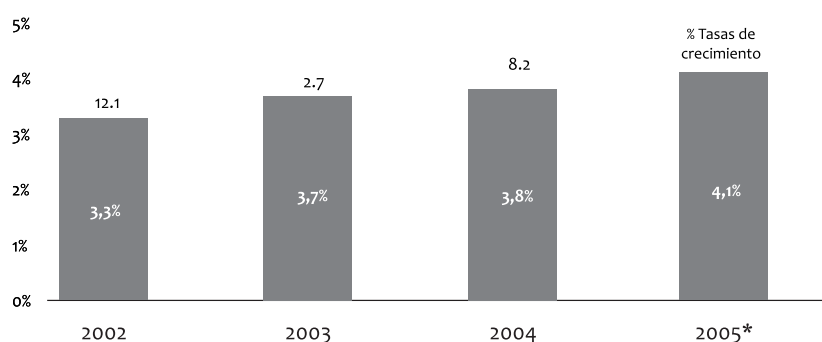
7.4. Computadores

La penetración de computadores continuaba siendo muy baja. Las estimaciones de IDC muestran que dicha penetración aumentó en un 21% desde el 2002, sin embargo aún Colombia se encontraba rezagada en la masificación de computadores.

Al comienzo del cuatrienio, Colombia contaba con un millón doscientos mil computadores, que equivalía a una penetración del 3.3%, por debajo de los promedios de la región que superaban el 4%.

La gestión y defensa de la propuesta de incluir un artículo en la reforma tributaria de 2006, para eximir del pago del IVA a los computadores de bajo costo, tuvo un efecto inmediato en la baja de los precios de los PC, lo cual se tradujo en un inmediato mejoramiento en el aumento de la densidad de computadores por cada 100 habitantes.

Gráfico 1. Densidad de computadores por cada 100 habitantes



La penetración de computadoras personales, continúa hoy en ascenso, gracias entre otros factores, a la medida de exención tributaria que propició desde la administración del Presidente Uribe, durante el periodo 2002 – 2006.

8. Los resultados del cuatrienio 2002 – 2006

Después de cuatro años de ejecución de las políticas que se trazaron desde el primer día de gobierno, el crecimiento sectorial y los principales indicadores, muestran la tendencia de crecimiento y el éxito de las políticas trazadas, que convertirían en la línea de base para el siguiente periodo de gobierno del Presidente Uribe.

El cambio se hace evidente en la siguiente gráfica:

Cuadro 2. Resultados políticas 2002-2006

ITEM	2002		2006		Diferencia
	Usuarios	% x 100 Hab	Usuarios	% x 100 Hab	Usuarios
Usuarios Internet	1,890,000	4.60%	6,705,000	15.34%	4,815,000
Suscriptores Banda Ancha	34,900	0.08%	628,000	1.44%	593,100
Suscriptores Telefonía Movil	4,500,000	11.00%	29,762,000	70.00%	25,262,000
Suscriptores Telefonía Fija	7,760,000	18.90%	7,860,000	17.90%	100,000

Fuente: www.itu.int/ITV-D/icteye/indicators

Las decisiones de política tomadas al principio del cuatrienio 2002 – 2006, permitieron el logro, no sólo de las transformaciones y desarrollos señalados, sino que además, abrieron el camino para que el país se intro-

dujera en la sociedad de la información, como un actor importante por su crecimiento, y allanaron el camino para los cambios regulatorios y legales necesarios para consolidar la convergencia tecnológica en Colombia, el desarrollo de la industria y el proceso de expansión de la cobertura y calidad de las redes y servicios de telecomunicaciones.

9. Factores de éxito y aprendizajes

Todo proceso deja experiencias invaluable, que permitirán para casos posteriores capitalizar esa experticia.

9.1. Factores de éxito

Son varios los factores que confluyeron para el logro exitoso de los tres ejes de política durante el primer cuatrienio de gobierno del Presidente Uribe. Sin embargo es menester destacar dentro de todos, los siguientes:

- a. La voluntad política del Presidente para realizar las reformas.
- b. El respaldo del Presidente para asegurar la integración de un equipo idóneo, con la mejor gente, y mantenerle su apoyo para protegerlo de las presiones externas.
- c. La estabilidad del equipo, necesaria para diseñar y ejecutar las políticas adecuadas para cada sector.
- d. La buena articulación al interior del equipo y el buen entendimiento con los equipos de otros ministerios y entidades del gobierno nacional.
- e. La alineación del Presidente, Ministra, gerentes, subalternos con una visión y un objetivo únicos.
- f. La confianza del Presidente en el equipo; su cercanía; su dirección y acompañamiento; su solidaridad en todo el proceso.
- g. La capacidad de tomar decisiones ágiles (del Presidente y del equipo) y mantenerse en ellas, comunicándolas de manera clara y precisa.
- h. El liderazgo “catalizador”: compromiso con la causa gracias a valores compartidos. El líder catalizador se comporta como un igual que despierta el ánimo de colaboración, que genera en otros la necesidad de cumplir expectativas.
- i. El apoyo de otros ministerios, principalmente el de Hacienda
- j. El acompañamiento del PRAP y su equipo de soporte
- k. La idoneidad y competencia de los consultores seleccionados
- l. La visión, compartida por todos los funcionarios, de hacer del Ministerio de Comunicaciones un modelo de gestión pública que hiciera honor a la enorme responsabilidad de funcionarios al servicio del Estado.
- m. La determinación y disposición de los integrantes del equipo a asumir riesgos personales con la convicción de que se atendía a los más altos intereses de la Nación.
- n. Comunicación franca y transparente con el Congreso de la República y con los entes de control de Estado.
- o. No evadimos ninguna situación difícil, se enfrentaron todas, con prudencia, firmeza y mucho análisis.

9.2. *Aprendizajes: La complejidad en la gestión pública exige aprender de las experiencias exitosas*

- a. El sector público se caracteriza por su inflexibilidad. Instancias como el PRAP en el DNP agilizan la toma de decisiones.
- b. La continuidad en las políticas depende, en gran medida, de la continuidad de las personas. Ministros para 4 y más años.

- c. El esquema de control del Estado incentiva el no asumir responsabilidades. Se privilegia la omisión y se castiga la acción. Respetando fueros, hay que compartir la información con los organismos de control durante todo el proceso.
- d. Transformaciones empresariales con estrategias diferentes. En Telecom se buscó independencia entre el operador y el regulador (el Gobierno). En Inravisión se privilegió la prestación del servicio por parte del Estado para garantizar pluralismo informativo y un canal educativo y cultural.
- e. Experiencia que no se documenta se diluye en el tiempo. Esta debe ser una responsabilidad de los administradores públicos.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Economista de la Universidad del Rosario, con Maestría en Administración Pública, en el Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Igualmente, realizó una Maestría en Economía Agrícola en la Universidad de Cornell. Cuenta con un ejercicio profesional de más de 22 años en temas estratégicos para el desarrollo socioeconómico nacional. Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones desde julio de 2006 hasta enero de 2010. También se ha desempeñado en el sector público como Directora General de Colciencias, Gerente General de Fonade, Subdirectora del Plan Nacional de Rehabilitación de la Presidencia de la República en materia de reinserción, proceso de paz y estrategia de superación de la violencia, y en la Unidad de Estudios Agrícolas del Departamento Nacional de Planeación. En el ámbito académico ha sido Vicerrectora, decana de la Facultad de Economía y profesora de la Universidad del Rosario. También ha dictado cátedra en la Facultad de Economía de las universidades de Los Andes y Nacional. Ha realizado investigaciones y publicado artículos sobre temas de pobreza, educación superior, ciencia y tecnología, desarrollo productivo y tecnologías de la información y las comunicaciones.

1. Introducción¹

En el año 2002, el Gobierno Nacional creó el Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP, el cual constituye la “creación y consolidación de un Estado Gerencial que presupone una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano”.

Así mismo, en la Visión 2019, se estableció que un componente principal del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TIC, las telecomunicaciones, debía contribuir a dos fines de este propósito nacional: lograr una economía que garantice mayor bienestar, mediante el despliegue de la infraestructura adecuada para el desarrollo, así como consolidar un Estado al servicio de los ciudadanos, promoviendo la generación de una “Sociedad Informada”.

Dentro de los principios orientadores que fijó la Visión 2019, para promover el impacto adecuado de las telecomunicaciones en el cumplimiento de las metas socioeconómicas globales de largo plazo, se encontraba la definición de un *Marco institucional adecuado*, que fomente la competencia, incentive la inversión, así como la innovación y creatividad de las empresas y que reconozca la convergencia de los mercados.

Como consecuencia de lo anterior, después de los importantes avances obtenidos en la materia de reformas institucionales en el período 2002-2006, consideramos indispensable para el período 2006-2010 enfrentar integralmente cuatro desafíos institucionales. Todo esto, con el fin de garantizar el despliegue de las telecomunicaciones, y de las tecnologías de la información y las comunicaciones de las que hacen parte, como un sector estratégico y transversal en el cual el Estado ejerce un rol fundamental, de la mano del sector privado, para contribuir al mejoramiento de la competitividad y la inclusión social.

Primero, consideramos indispensable redefinir el nuevo rol del Estado, de un Estado empresario y proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, mediante la extinta *Telecom*, hacia un Estado caracterizado por la definición de una agenda de política y regulación sectorial independiente de los intereses remanentes del Estado en algunas empresas. Así mismo, en consonancia con el desarrollo tecnológico de los últimos años, constituía una

¹ Agradezco muy especialmente la información y comentarios de Juan Daniel Oviedo Arango, quien fuera mi asesor en el Despacho.

prioridad extender la intervención del Estado, como agente visionario del futuro estratégico sectorial, a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Segundo, la estructura institucional debía garantizar una gestión eficiente, especializada y libre de incentivos políticos, del recurso escaso por excelencia del sector de telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico. De esta forma, garantizamos que la sociedad en pleno pueda explotar las oportunidades de las últimas tendencias tecnológicas relacionadas con el desarrollo de redes y servicios inalámbricos.

Tercero, después de las intervenciones estratégicas del período 2002-2006 en relación con la televisión y radio pública nacional, con la liquidación de *Inravisión* y *Audiovisuales*, y la creación del nuevo ente gestor de dichos servicios, *rtvc*, definimos como prioridad restablecer el rol del Gobierno Nacional en la definición de la agenda de política pública para la adecuada provisión de dichos servicios. Resultaba inaplazable sincronizar el servicio de televisión y radio pública con la nueva realidad del país y garantizar el pleno cumplimiento de la responsabilidad del Estado en la creación de ciudadanía a través de estos importantes medios de comunicación.

Cuarto y último, definimos como prioridad la reestructuración del sector postal colombiano, lo cual se facilitó gracias a los avances estratégicos en la curva de aprendizaje de los procesos de reforma institucional del sector de telecomunicaciones del período 2002-2006. En este ámbito, recibimos como guía de ruta el análisis realizado por el Gobierno Nacional sobre el sector postal, reflejado en el documento Conpes 3440 de 2006. Adicionalmente, se convirtió en un importante desafío de política, recuperar el rol del entonces Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la definición de una agenda de política pública en materia postal y filatélica consistente con las nuevas responsabilidades del sector postal como plataforma de competitividad en escenarios plausibles de masificación del comercio electrónico.

A partir de estos lineamientos estratégicos, el presente documento está conformado por cinco secciones. Las secciones uno a cuatro, describen respectivamente las acciones desarrolladas en mis cuarenta meses de gestión en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en relación con las cuatro prioridades de reforma institucional sectorial. La sección cinco concluye y describe algunos desafíos para monitorear continuamente nuestros logros y garantizar, en un entorno de permanente innovación tecnológica en materia de TIC, que el Estado responda adecuadamente en su nuevo rol de facilitador del despliegue de los beneficios de estas tecnologías a todos los colombianos sin exclusión de género, discapacidad y ubicación geográfica.

2. Del Estado Proveedor al Estado Facilitador en el sector TIC: Creación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

2.1. Antecedentes 2002-2006

A partir de la necesidad de realizar la Renovación de la Administración Pública en el Estado, con base en los compromisos de gobierno “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”, el entonces Ministerio de Comunicaciones tomó la determinación en el segundo semestre de 2002 de definir un nuevo direccionamiento estratégico que permitiera cumplir con las directrices estatales en materia de reducción de gastos de funcionamiento, pero que a su vez permitiera la revisión seria y detallada de los lineamientos centrales, el rol y propósito misional de la institución y su diseño organizacional y operacional.

Lo anterior, con el fin de atender el compromiso del Gobierno Nacional, de una filosofía de servicio a la comunidad, en forma ágil, efectiva y consistente que llevara a la entidad hacia un modelo de gestión pública moderna, que cumpliera con las expectativas del sector de las telecomunicaciones en el país. Esta labor se emprendió en este Ministerio a través del Proyecto de Transformación Organizacional -PTO-, a partir del segundo semestre de 2002.

Como resultado de este esfuerzo, desde el 13 de junio de 2003, el entonces Ministerio de Comunicaciones tuvo un nuevo direccionamiento estratégico que atendía las necesidades de desarrollo del sector a través de una nueva estructura y una organización por procesos, adoptada mediante Decreto 1620 de 2003. Cabe aclarar que en esta reforma, el entonces Fondo de Comunicaciones continuó siendo una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio

de Comunicaciones, con las funciones y características específicas determinadas en los artículos 22 a 36 del Decreto 1130 de 1999 (normas que no fueron derogadas por el Decreto 1620 de 2003).

Con el fin de mejorar el nivel de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión de la entidad, se evolucionó hacia una organización por procesos, dirigida a contemplar al Ministerio como un todo integrado, en el que cada componente operativo realiza su gestión dentro del marco de unas metas comunes, que implican la desaparición de las barreras funcionales entre las áreas o dependencias de la organización, teniendo como mira el resultado global de cada proceso. Lo anterior conllevó que todas las Direcciones, Subdirecciones, Oficinas y Grupos de Trabajo, definidos en la nueva estructura del Ministerio, se vieran como socios y aliados en busca del mismo fin. En este orden de ideas, fueron definidas como Unidades Misionales de la entidad las siguientes:

- *Gestión de Proyectos de acceso y desarrollo social:* Investigar necesidades, formular y gestionar proyectos de acceso y uso social de las TIC tendientes a satisfacer las necesidades de las comunidades vulnerables y excluidas.
- *Análisis, Promoción y Desarrollo Sectorial:* Promover políticas públicas de desarrollo y regulación del sector, nuevas oportunidades de negocio y generar las atribuciones del espectro.
- *Administración de Recursos:* Asignar frecuencias del espectro y otorgar los respectivos permisos para operar; vigilar y controlar el uso del espectro y servicio postal y otros recursos.

Asimismo, se definieron los respectivos macroprocesos misionales transversales (análisis de impacto socio-económico, gestión internacional, reglamentación y servicio al ciudadano y operador), de direccionamiento y control (planeación organizacional, planeación presupuestal y evaluación del sistema de control interno) y de apoyo (gestión humana, administración financiera, soporte administrativo, gestión documental, oficina jurídico, comunicación externa y soporte operacional y tecnológico).

A pesar que la reforma de 2003 había permitido lograr avances significativos en materia del direccionamiento estratégico del sector de las comunicaciones, para finales de 2006 aún no se podía afirmar que en Colombia existiera una verdadera apropiación de TIC. En efecto, a pesar de los avances alcanzados en el período 2002-2006, Colombia se encontraba en una posición media-baja a nivel internacional, con respecto a la implementación y el aprovechamiento de las TIC.

El Ministerio, en el marco de la agenda de cooperación técnica de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos – USAID (por sus siglas en Inglés), contó desde finales de 2006 con un grupo de expertos internacionales constituido por Andrés Felipe Rodríguez (líder), Salma Jalife (México), René Bustillo (Bolivia), Daniel Pimienta (Francia), Luis Villar (España) y Marcela Anzola (Colombia), para elaborar un diagnóstico del país en materia de la institucionalidad del sector de telecomunicaciones.²

En el informe final de dicha consultoría se plantea que el retraso del país en materia de apropiación de TIC, obedece a diversos factores, que van desde el mismo arreglo institucional existente, hasta la falta de una cultura orientada hacia el uso de las TIC. En efecto, se encontró que en Colombia, el modelo institucional existente del sector de comunicaciones (telecomunicaciones y servicios postales) responde a una realidad superada, donde primero el objetivo era impulsar la infraestructura de telecomunicaciones a través de un Estado empresario, y después la meta era implementar la apertura del sector, permitiendo la competencia.

Como consecuencia de este diagnóstico, consideramos prioritario un cambio radical de paradigma, donde los objetivos principales dejen de ser establecidos por o en razón de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y su oferta de servicios, y pasen a ser una agenda establecida por la demanda, por los usuarios, quienes deben ser la prioridad de las políticas en una estrategia de impulso de las TIC en todas sus dimensiones (infraestructura, infoestructura e infocultura).³

² Usaid (2007), “Transformación del Ministerio de Comunicaciones al Ministerio de TIC,” Documento Interno. Marzo 24 de 2007

³ Por “infraestructura” de TIC se entienden las redes que permiten la transmisión de la señal (tales como líneas, microondas, satélites), el transporte del mismo (como protocolos de comunicación y dispositivos de enrutamiento), así como los dispositivos de computación y los programas que están involucrados en el transporte de la información (sistemas operativos y protocolos de comunicación).

Por “infoestructura” se entienden los contenidos y las aplicaciones que están alojados, se acceden y se ejecutan sobre la infraestructura; incluye los programas, las bases de datos y los sitios web que residen en los computadores y servidores de la red.

Así mismo, del análisis de la legislación que determinaba las funciones del entonces Ministerio de Comunicaciones, se concluyó que a pesar de que formalmente este Ministerio (Decreto 1620 del 2003) tenía funciones en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en la práctica esto no se había reflejado, en la medida que su actividad se orientaba de manera preponderante hacia la infraestructura y la provisión de servicios, y en menor medida hacía la implementación, uso y apropiación de las TIC.

En efecto, el Ministerio continuaba ejerciendo importantes funciones no solo en el ámbito regulatorio, sino que además administraba integralmente el espectro radioeléctrico. Esto se debía en buena parte a que en su momento el órgano regulador, la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, tenía competencias restringidas, algunas de ellas circunscritas a los entonces denominados servicios públicos domiciliarios.

De otra parte, cuando se analizaron los programas que se venían implementando desde finales de la década de los noventa, pero con especial dinamismo en el período 2002-2006 (Compartel, Agenda de Conectividad y Computadores para Educar), el grueso del presupuesto se había enfocado principalmente al desarrollo de infraestructura, y en menor proporción a la apropiación de las TIC.

Por lo anterior, resultaba urgente pasar de un esquema donde el Ministerio dejara de ser el encargado del impulso de la oferta de servicios (Estado empresario), y se convirtiera en facilitador de la apropiación de las TIC, con una fuerte participación del sector privado.

De tal forma, se consideró crítica la transformación del Ministerio de Comunicaciones en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; reenfocar los esfuerzos estatales en pro del desarrollo de la demanda de TIC; fortalecer la capacidad de política y regulación del Estado colombiano en materia de TIC para garantizar la competencia con base en un esquema de redes y mercados; y establecer una política de espectro radioeléctrico que garantice la seguridad jurídica y sea concomitante con el marcado énfasis en el desarrollo de redes y servicios inalámbricos que ha tenido el desarrollo tecnológico sectorial.

Todos estos cambios buscaban preparar al Gobierno Nacional, en el marco de la visión holística de la Sociedad de la Información consolidada en las Cumbres Mundiales de Ginebra (2003) y Túnez (2005) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para que encontráramos respuestas acertadas a cuatro desafíos que habíamos identificado desde finales de julio de 2006:

- Desarrollar un marco institucional y normativo que responda a las realidades de consolidación en infraestructura (resultado de la convergencia y el empaquetamiento) y que sea eficaz en la maximización del Bienestar Social de los colombianos.
- Apostar decididamente a sectores de TIC jalonadores del crecimiento y a la transversalidad de estas tecnologías en el sector productivo.
- Ampliar el uso y apropiación de las TIC (énfasis en contenido y aplicaciones) tanto en la vida cotidiana como productiva del ciudadano, las empresas y el gobierno.
- Constituir a Colombia en un polo latinoamericano de formación, investigación e innovación en asuntos relacionados con TIC y su impacto transversal en el desarrollo socioeconómico.

2.2. Contexto de la Política Pública

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 incorporó las recomendaciones más importantes, desde la perspectiva institucional, del diagnóstico reseñado en la Subsección 1.1 y definió las líneas de acción del Gobierno Nacional para contribuir a generar el entorno propicio con miras a que las tecnologías de la información y las comunicaciones, promuevan la inclusión social y mejoren los niveles de competitividad del país. Más particularmente se establece:

*El primer requerimiento para que el país aproveche las TIC es masificar el acceso a las mismas, en especial a la banda ancha, promoviendo de esta manera la inclusión digital de la población. Para esto, como se mencionó en el documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, se desarrollará la migración hacia un marco*

Por "infocultura" se entiende la suma de los conocimientos, los métodos, las prácticas y las reglas de buen uso que poseen las personas que se han apropiado del manejo de la comunicación y de la información en red; para adquirir esta cultura (proceso de apropiación) se requieren procesos de alfabetización digital e informacional, así como prácticas de uso relevantes del entorno de esas personas

normativo e institucional que incentive aún más la competencia, reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización. Todo esto con el fin de estimular la inversión y generar los mayores beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios asociados a las TIC. (...)

De manera complementaria, se adaptará el marco institucional del sector, promoviendo el desarrollo de una mejor planificación, regulación y control. En especial, se definirá la instancia de coordinación para el desarrollo y masificación de las TIC en el país y se simplificará el marco institucional de regulación, vigilancia y control.

Con estos lineamientos, el Ministerio de Comunicaciones migrará hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Por su parte, se buscará que la CRT sea fortalecida para que ésta oriente el marco regulatorio a la convergencia tecnológica, las necesidades de los usuarios y los postulados de la Sociedad de la Información. Se buscará también que esta entidad migre hacia una Comisión de Regulación de Comunicaciones incorporando dentro de sus funciones la regulación del sector postal. Así mismo, se adelantarán las acciones correspondientes para que exista una única entidad encargada del control y vigilancia del régimen de protección a los usuarios de todos los servicios de telecomunicaciones y del régimen de competencia.” (Negrilla y subraya fuera de texto)

En esta línea, la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” establece lo siguiente

(P)ara masificar el acceso, en particular a Internet de banda ancha, el Ministerio de Comunicaciones, establecerá y adoptará las condiciones para que la convergencia tecnológica de redes y servicios sea incorporada en el sector de telecomunicaciones de Colombia.

Adicionalmente, se buscará adaptar el marco institucional del sector para una mayor eficiencia en la planificación, regulación y control. En este sentido, el Ministerio de Comunicaciones migrará hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, será fortalecida para expedir el marco regulatorio aplicable a redes de telecomunicaciones, de tal manera que éste se oriente hacia una regulación por mercados relevantes, acorde con las necesidades de los usuarios, los postulados de la sociedad de la información y la convergencia tecnológica. (...) (negrilla y subraya fuera de texto)

A partir de estos antecedentes de política, quedaba claro que se debía actuar diligentemente para contar con los procedimientos necesarios para que el Ministerio cumpliera su misión y visión, definidas por el orden Constitucional, legal y reglamentario.

Posteriormente, como no se trataba meramente de un cambio de nombre a una entidad del Gobierno Nacional Central, se requería analizar los principales desafíos tecnológicos y de mercado que enfrentaba el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones para garantizar que el nuevo Ministerio de TIC respondiera adecuadamente con una agenda de política pública compatible y facilitadora del impacto transversal de estas tecnologías en nuestra sociedad.

Finalmente, resultó indispensable establecer los instrumentos legales y normativos para hacer realidad la propuesta de transformación del Ministerio de Comunicaciones al Ministerio de TIC.

2.3. Estructura Institucional del sector comunicaciones (Julio 2006)

Desde la óptica particular de la estructura institucional, a julio de 2006, la reestructuración más reciente del entonces Ministerio de Comunicaciones se había concretado a través del Decreto 1620 del 13 de Junio de 2003, en donde se definieron por primera vez funciones relacionadas con “desarrollar las políticas, planes y

programas adoptados por el Gobierno Nacional, tendientes al mejoramiento del sector y a la difusión y acceso de los colombianos a las tecnologías de la información y las comunicaciones” (Art. 2, numeral 4).

No obstante, los planteamientos del Decreto 1620 de 2003 se quedaron cortos frente a la dinámica y construcción de nuevas realidades que estaba afrontando desde comienzos de 2006 el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones. De otra parte, el Ministerio se vio enfrentado a nuevas situaciones después de la reestructuración del año 2003, en que ha tenido que establecer funciones o ajustar existentes para atender responsabilidades que han surgido principalmente por la supresión y liquidación de las entidades vinculadas al Ministerio, que registraba el Decreto 1620 de 2003.

En efecto, con un día de anterioridad a la fecha de expedición del Decreto 1620, se emite el Decreto 1615 del 2003, el cual ordena la supresión y liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom. Esta acción, como se encuentra reseñado en el artículo de la Ministra Martha Pinto de De Hart, estuvo motivada en la no viabilidad económica y financiera de la Empresa, y sustentada en los Documentos Conpes 3145 de diciembre del 2001 y 3184 de julio de 2002.⁴

El desarrollo del proceso de liquidación de Telecom y sus Teleasociadas, afectó al Ministerio tanto en sus funciones como ente rector de las políticas del sector, como por las implicaciones directas de responsabilidades, acciones y medidas que debió asumir, las cuales no fueron contempladas en la reestructuración aprobada en el Decreto 1620.

Posteriormente, el 28 de octubre de 2004, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3550 que determinó la supresión del Instituto Nacional de Radio y Televisión, Inravisión, así como su disolución y liquidación, motivado también en la inviabilidad económica y financiera de esta empresa comercial e industrial del Estado. Estas decisiones fueron sustentadas en el Documento Conpes 3314 de octubre 25 del 2004.

Por otra parte, mediante el Decreto 3551 del 28 de octubre de 2004, el Gobierno Nacional determinó también la supresión, disolución y liquidación de la Compañía de Informaciones Audiovisuales, Audiovisuales. Esta determinación se fundamentó en la recomendación del documento Conpes 3314 de octubre 25 de 2004, estableciendo como entidad responsable de la continuación de los servicios prestados y contratados por la empresa en liquidación a la sociedad Radio Televisión Nacional de Colombia – rtvc.

Así, a partir de la reestructuración del 2003 junto con las reformas de las entidades descentralizadas llevadas a cabo hasta julio de 2006, la estructura institucional del sector de telecomunicaciones se puede resumir en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Estructura institucional del sector telecomunicaciones a julio de 2006



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Octubre de 2009)

⁴ Un sustento adicional para la liquidación de Telecom se encuentra en el "Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Abreviada sobre la Empresa de Telecomunicaciones", preparado por la Contraloría General de la República en Agosto del 2002. Así mismo, el Documento Técnico elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comunicaciones "Lineamientos para la reestructuración del sector descentralizado del orden nacional prestatario del servicio de telecomunicaciones", de junio de 2003, señalaba que la empresa, junto con las Teleasociadas habían "generado una serie de ineficiencias que no permiten el desarrollo de todo el potencial de los activos e inversiones del Estado en el sector, ni la obtención de las economías de escala", con efectos negativos en el sector por lo cual recomendaba la liquidación de Telecom y de las empresas Teleasociadas.

Como se indicó anteriormente, el Decreto 1620 de 2003 ya establecía algunas funciones en materia de TIC al Ministerio (Art. 2, numeral 4). Sin embargo a la hora de ejercer la intervención del Estado en la economía, el Ministerio tenía restringido su ámbito en el sector comunicaciones (servicios de telecomunicaciones y servicios postales). En efecto, el artículo 2 del Decreto de la referencia establecía como función del entonces Ministerio de Comunicaciones:

1. *Adoptar, formular y diseñar las políticas, planes, programas y proyectos del **sector de comunicaciones**, y preparar los actos administrativos, para los fines que se relacionan a continuación:*

Ejercer la intervención del Estado en el sector de comunicaciones, dentro de los límites y con las finalidades previstas por la ley, con excepción de lo dispuesto por el artículo 76 de la Constitución Política;

*Establecer las condiciones generales de operación y **comercialización de redes** y servicios de conformidad con la ley;*

Reglamentar las condiciones para la prestación de los servicios de comunicaciones, dentro de las clases establecidas en la ley y definir la clasificación de cada servicio para los efectos previstos en la misma;

Fijar, de conformidad con la ley, las condiciones y requisitos generales y particulares para el otorgamiento de las licencias, concesiones, autorizaciones, registros y permisos establecidos en la ley, para el sector de comunicaciones;

Establecer, para los efectos de la ley y en las condiciones que la misma fije, el ámbito de cobertura de las redes y servicios;

Expedir el régimen de contraprestaciones.

Así pues, queda claro que a pesar de tener como función el desarrollo de políticas tendientes a mejorar las condiciones de acceso de los colombianos a las TIC, el rol de intervención del Estado estaba circunscrito, por las finalidades de la ley 72 de 1989 y el Decreto Ley 1900 de 1990, al sector comunicaciones.

Igualmente, en el tema de regulación de la provisión de redes y servicios de comunicaciones, estaba claro que a pesar de los desarrollos normativos del Decreto 1130 de 1999 y del Decreto 1620 de 2003, en relación con la redistribución de funciones de regulación de telecomunicaciones a la entonces denominada CRT, el Ministerio continuaba con algunas funciones en el ámbito de regulación de las telecomunicaciones.⁵ Por ejemplo, del literal b del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 1620 de 2003, se infería que el entonces Ministerio de Comunicaciones tenía la facultad para fijar de manera general las condiciones de operación y comercialización de redes y servicios de telecomunicaciones.

A partir de lo anterior, se evidenciaron riesgos de concurrencia entre las facultades de la CRT y el Ministerio en especial las que se refieren a la posibilidad de intervención del Ministerio en el sector de comunicaciones (Art. 2, numeral 1, literal a) y las de la CRT para expedir regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de las empresas en el mercado, de conformidad con la ley como mecanismos de intervención para la promoción y regulación de la libre competencia y control de monopolios cuando la competencia no sea posible (Decreto 1130 de 1999, artículo 37, numeral 1).

En lo concerniente a la regulación de los servicios postales, el artículo 25 del Decreto 229 de 2005 le asignaba dichas funciones al entonces Ministerio de Comunicaciones.

Por otra parte, como se ilustra en el Gráfico 1, las funciones de vigilancia y control estaban segmentadas entre el Ministerio (Ley 72 de 1989, Decreto Ley 1900 de 1990) y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD (Ley 142 de 1994). Por un lado, el Ministerio se ocupaba de la vigilancia y control de los

⁵ Al respecto debe anotarse que, tanto el artículo 1 de la Ley 72 de 1989 como el artículo 5 del Decreto 1900 de 1990, le asignaban al Ministerio de Comunicaciones la función de planear, regular y controlar el sector de comunicaciones (servicios de telecomunicaciones y postales) en Colombia.

servicios de telecomunicaciones no domiciliarios, los servicios postales y de radiodifusión sonora. Por el otro, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se encargaba de la vigilancia y control de los servicios de telecomunicaciones domiciliarios (telefonía pública básica conmutada local y local extendida, telefonía móvil rural y la telefonía de larga distancia nacional e internacional).

Por último, en lo relacionado con la protección de usuarios, las potestades estaban repartidas entre la SSPD (Ley 142 de 1994) y la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC (Decreto 1130 de 1999), según el carácter domiciliario o no domiciliario de los servicios, respectivamente.

Con todo esto se observa que era inminente una redistribución de competencias entre las diferentes autoridades de promoción; regulación: vigilancia y control; y protección del régimen de competencia, desde una perspectiva integral para las tecnologías de la información u las comunicaciones. En este sentido, se volvía prioritario dar claridad al usuario sobre sus derechos y cómo ejercerlos de una manera ágil y eficiente.

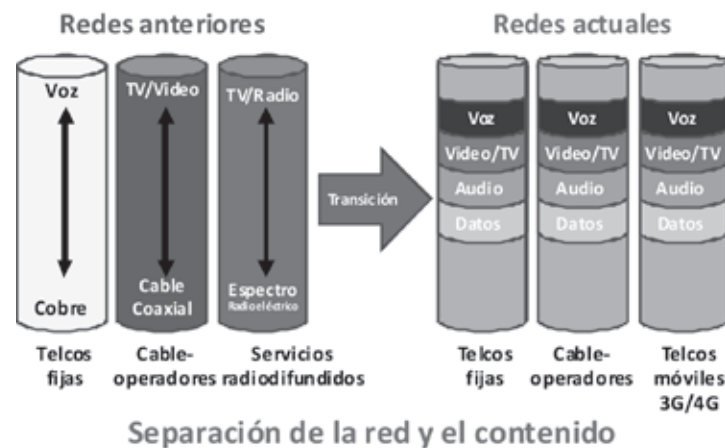
2.4. Contexto tecnológico y de mercado de las TIC en Colombia (diciembre 2006)

Para finales de 2006, era claro que la expansión del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, así como la diversificación de los contenidos y las aplicaciones disponibles a los ciudadanos, empresas y gobierno, era un componente fundamental para apalancar el desarrollo socioeconómico de los países.

Así mismo, ya se hacía evidente que el motor de la masificación de las TIC radicaba en la aparición de nuevas tecnologías que estaban siendo aprovechadas eficientemente en nuevos modelos de negocio, así como facilitadas e implementadas a través de reformas de la política y regulación sectorial.

En este contexto, la convergencia y la mayor disponibilidad de espectro asociada a la evolución tecnológica y sus respectivos procesos de digitalización eran unas de las tantas fuerzas que estaban redefiniendo la estructura del sector y que lo seguirían haciendo en las décadas siguientes. En efecto, la conversión de la información transportada sobre las redes de telecomunicaciones en señales digitales permite que redes, las cuales previamente operaban en mercados distintos, puedan competir ahora entre ellas por la provisión de un servicio. Ver Gráfico 2.

Gráfico 2. La Convergencia Tecnológica y sus efectos



Fuente: elaboración propia

A manera de ejemplo, como se ilustra en el Gráfico 2, las empresas que prestaban el servicio de televisión por cable por redes exclusivamente desplegadas para tal fin, gracias a los desarrollos tecnológicos convergentes, podían prestar servicios de Internet y de voz. Igualmente, los operadores de telecomunicaciones habían comenzado a explorar las oportunidades de ofrecer servicios de televisión y video a la carta.⁶

⁶ Una manifestación clara del fenómeno de convergencia tecnológica radica en que sólo en el año 2005 se cursaron aproximadamente tres billones de minutos de tráfico internacional de Voz a través del Protocolo de Internet (VoIP).

Por otro lado, el “triple play” se constituía como una herramienta fundamental para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en Colombia, con el fin de contrarrestar las tendencias globales de contracción de los ingresos promedio por usuario, y así poder incrementar los niveles de rentabilidad, mejorar la sostenibilidad del negocio, así como disminuir las tasas de abandono de sus clientes.

Así, la convergencia tecnológica, junto con el potencial de eliminación de escasez del espectro radioeléctrico y las mejoras en la relación entre capacidad y costo para la infraestructura de TIC, determinaban que el despliegue de dicha infraestructura se convirtiera en un asunto estratégico para promover el surgimiento de un negocio mayorista que sirva de soporte a proveedores minoristas de servicios y aplicaciones que deseen explotar los beneficios del “triple play”.

Con base en estas perspectivas y como resultado de la convergencia tecnológica y de mercados, las entidades que definen la política sectorial y el entorno regulatorio de las telecomunicaciones, la televisión radiodifundida y los contenidos audiovisuales comienzan a enfrentar situaciones en las que sus ámbitos de aplicación se cruzan entre sí.

Una respuesta internacional a este escenario consistía en la aplicación del principio regulatorio de separación de la red y el contenido con sus respectivas autoridades de política y regulación. Es así como en algunos países se perfilaban reguladores unificados para telecomunicaciones y redes de televisión, y separados para los contenidos audiovisuales.

Conscientes de la necesidad de ajustar el enfoque institucional del sector de telecomunicaciones en Colombia, para proyectarlo hacia las tecnologías de la información y las comunicaciones, y además hacerlo consistente de la realidad tecnológica y de mercado, decidimos estudiar en profundidad la estructura competitiva del sector en Colombia.

De esta forma, con el apoyo de la Agencia de Cooperación de Estados Unidos – USAID, contamos nuevamente con el apoyo de expertos tanto nacionales como internacionales para analizar la estructura competitiva del sector y su proyección al 2014. Esta consultoría se desarrolló por los expertos Santiago Urbiztondo (Argentina), Pablo Roda (Colombia) y Emilio José Archila (Colombia) entre abril de 2007 y mayo de 2008.⁷

En la Tabla 1 se presenta la distribución de los ingresos obtenidos por cada grupo económico en los diferentes servicios (aquí se excluyen los ingresos de televisión abierta y servicios postales). De acuerdo con la Tabla 1, Telmex/América Móvil es el grupo con mayores ingresos del sector, concentrando algo más de la tercera parte de los ingresos brutos, estimados en 14.4 billones de pesos. Le sigue en importancia Telefónica con el 20%. Otra tercera parte está repartida en proporciones similares entre Bogotá (ETB), Medellín (EPM) y otros actores del sector público (mayoritariamente el gobierno nacional y Cali).

Tabla 1. Estructura de Ingresos en el sector de telecomunicaciones en 2006

Servicio	Telmex	Telefónica	Millicom	Otros privados	Medellín	Bogotá	Otros públicos	Total
Telefonía Local	309	420,809		196,231	635,082	772,639	864,221	2,889,292
Telefonía Local Extendida	7	66,274		19,272	54,835	1,603	86,373	228,364
Telefonía Larga Distancia	0	250,169		18,143	202,119	138,284	230,627	839,341
Telefonía móvil	3,979,927	1,600,022	273,776	15,867	136,888	121,021	0	6,127,501
Interconexión	380,861	314,097	26,193	74,711	303,655	241,404	226,245	1,567,166
Valor Agregado	125,730	180,642	0	332,831	203,493	189,560	203,331	1,235,587
Transporte	39,197	15,758	2,696	84,414	133,861	1,192	67,789	344,908
Satélite				7,780				7,780
Trunking				106,353				106,353
Cable	371,566			183,683	56,673			611,923

⁷ Usaid (2008), “Regulación y competencia en el sector de telecomunicaciones colombiano,” Informe Final, mayo de 2008.

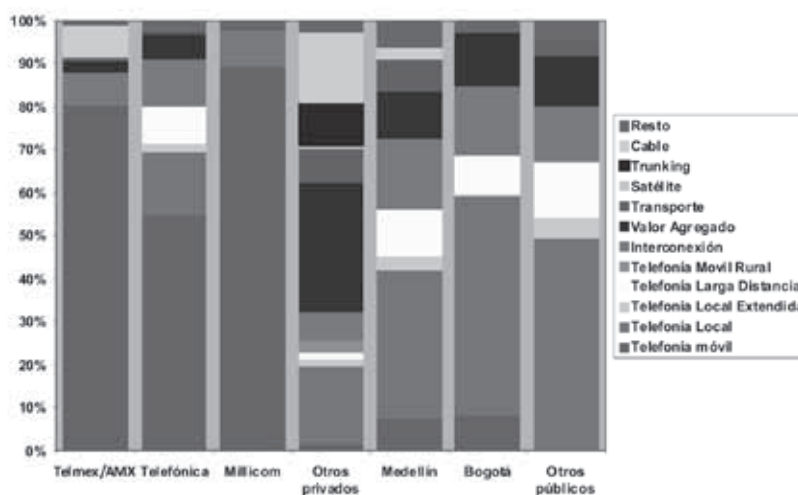
Servicio	Telmex	Telefónica	Millicom	Otros privados	Medellín	Bogotá	Otros públicos	Total
Telefonía Movil Rural	0	0		26,719	2,212	0	2,092	31,022
Resto	64,402	77,550	4,430	30,426	116,108	43,579	80,756	417,251
Total	4,962,000	2,925,321	307,095	1,096,431	1,844,924	1,509,282	1,761,433	14,406,488
	34.4%	20.3%	2.1%	7.6%	12.8%	10.5%	12.2%	100.0%

Fuente: Usaid (2008) "Regulación y competencia en el sector de telecomunicaciones colombiano"

Se observa como Telmex/América Móvil y Telefónica, propietarias de empresas clasificadas como de telefonía fija y telefonía móvil, tienen un papel importante en otros servicios como valor agregado y transporte. Así mismo, en el estudio de la estructura competitiva de las TIC se resalta que un 70% de los ingresos generados por el servicio de valor agregado (esencialmente acceso a Internet) son facturados por empresas integradas, bien sea de telefonía fija o móvil. Esta distribución posiblemente respondía a las economías de aglomeración que otorgan ventajas a los operadores integrados.

Por otra parte, para analizar la importancia de los distintos servicios como fuente de generación de ingresos para cada grupo económico, los consultores se basaron en el Gráfico 3.

Gráfico 3. La convergencia de servicios en 2006



Fuente: Usaid (2008) "Regulación y competencia en el sector de telecomunicaciones colombiano"

Claramente, se observaba que la convergencia de servicios era una realidad en Colombia, aunque existían asimetrías de propiedad en las redes sobre las cuales se podían explotar los beneficios del empaquetamiento de servicios. De hecho, en 2006 los conglomerados extranjeros (Telefónica y Telmex/AMX) estaban derivando la mayoría de sus ingresos de la telefonía móvil, aunque, para Telefónica el servicio fijo cumple un papel relevante. En contraste, los agentes públicos nacionales estaban centrados en el negocio de telefonía fija y larga distancia, pero percibían un porcentaje importante de sus ingresos de valor agregado y transporte.

Finalmente, no podemos ignorar que la literatura internacional es contundente en afirmar la definición de una agenda de política y regulación en telecomunicaciones que se independice de la provisión de las redes y los servicios y además propenda por el despliegue eficiente de esta infraestructura para generar externalidades positivas en materia de competitividad e inclusión social. Entre los autores más relevantes están Gual y Trillas (2006), así como Gasmi y Recuero (2009) que verifican los impactos significativos de la focalización de la política y la regulación en la promoción de las TIC, los incentivos a la inversión y la gestión eficiente del espectro, sobre el despliegue de redes y la introducción de servicios innovadores en el sector TIC.8

8 Gasmi, F. y L. Recuero (2009), "The determinants and impact of telecommunications reforms in developing countries". Journal of Development Economics, doi: 10.1016/j.jdeveco.2009.09.012.

Gual, J. y F. Trillas (2006). "Telecommunications policies: Measurement and determinants". Review of Network Economics 5, 249-272.

A partir del contexto tecnológico y el análisis de la estructura competitiva del sector en 2006; el diagnóstico institucional de la Subsección 1.3; así como los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, consideramos prioritario formular la transformación hacia el Ministerio de TIC.

2.5. Transformación hacia el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC

Como resultado de los estudios externos e internos, para mediados de febrero de 2007, ya contábamos con una propuesta preliminar de transformación del entonces Ministerio de Comunicaciones hacia un Ministerio de TIC. Dicha propuesta fue discutida ampliamente con los asesores externos y el equipo directivo del Ministerio en un total de cinco reuniones. Además, contamos con la retroalimentación de algunos de los ex – Ministros de Comunicaciones en una importantísima reunión el 20 de febrero de 2007.

Posteriormente, procedimos a la presentación de la propuesta a los agentes del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones (más de 170 asistentes) en el Foro Semana-Dinero, el 07 de marzo de 2007. Finalmente, la propuesta depurada por toda esta serie de oportunidades de retroalimentación fue presentada a los funcionarios del entonces Ministerio de Comunicaciones en 12 de marzo de 2007.

En términos generales, la propuesta buscaba extender los objetivos del Ministerio para ejercer de manera pertinente el rol de formulador y direccionador de una política pública con impacto tanto sectorial como transversal, en el que la intervención del Estado en el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, vaya más allá de promover la competencia y se focalice en la promoción de la inversión y la adecuada masificación del acceso y uso de TIC en todos los rincones del país.

Así, desde 2007, se plantearon como objetivos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

- a.** Diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en correspondencia con la Constitución Política y la ley, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y político de la Nación, y elevar el bienestar de los colombianos.
- b.** Promover el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas, el Gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación.
- c.** Impulsar el desarrollo y fortalecimiento del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promover la investigación e innovación buscando su competitividad y avance tecnológico conforme al entorno nacional e internacional.
- d.** Definir la política y ejercer la gestión, planeación y administración del espectro radioeléctrico y de los servicios postales y relacionados, con excepción de lo dispuesto en artículo 76 de la Constitución Política.

En este sentido, la transformación hacia al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones lleva a responder a las exigencias de los cambios del entorno social, económico y tecnológico del país, de acuerdo con los elementos que se han abordado en las subsecciones anteriores.

Para enfrentar los nuevos retos, el Ministerio demanda *una mayor profesionalización y especialización de los colaboradores*, para poder soportar la misión principal de ser el ente responsable de formulación de las políticas para el sector de las TIC, que a la vez se caracteriza por ser uno de los sectores de mayor dinámica en avances tecnológicos a nivel mundial. Resulta claro, que si se quiere profesionalizar, es necesario asumir el costo de salarios más altos que requieren asesores de alto nivel y profesionales especializados.

La estructura del entonces Ministerio de Comunicaciones, tanto de Asesores como de Profesionales Especializados y Universitarios, se encontraba concentrada en grados menores, lo cual incidía en la calidad de los perfiles y atracción en el mercado laboral, afectando principalmente las áreas técnicas misionales. De otra

parte, las áreas del conocimiento y la especialización o profundización de ellas, no respondía adecuadamente a las nuevas exigencias del Ministerio de TIC.

Un documento de diagnóstico muy valioso para describir la situación del entonces Ministerio de Comunicaciones en esta materia, es el ofrecido por el proyecto “Arquitectura Institucional del Ministerio” realizado a finales del año 2008, donde se buscaba conocer las capacidades institucionales más relevantes para justificar el proceso de transformación y establecer cuáles de ellas deben ser potenciadas o introducidas para apalancar la nueva estrategia, funciones y objetivos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Para conocer estas capacidades se realizaron entrevistas, se recopilaron documentos, se aplicaron instrumentos de análisis y se estableció un diagnóstico del estado de cada una de las capacidades o grupos de estas, organizándolas en Vistas de la Arquitectura del Momento y contrastándolas frente a los objetivos futuros de un Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Cada Objetivo Misional propuesto para el Ministerio de TIC, fue desplegado y analizado respecto a las distintas vistas de una Arquitectura Empresarial o Institucional, de acuerdo con la metodología soporte para este trabajo.

Los resultados obtenidos, mostraron cómo desde finales de 2008, el Ministerio avanzaba significativamente en la incorporación de programas, planes, proyectos políticos y lineamientos estratégicos para el desarrollo del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia.

Así mismo, se identificó que se requerían esfuerzos para integrar recursos y experiencias a nivel de conocimiento institucional, que enriquezcan a la entidad y al sector. Esto último se lograría mediante la adopción de enfoques organizacionales y administrativos, y la implementación de metodologías y herramientas que sistematicen las experiencias a través de la implementación de propuestas como la metodología PMO (*Project Management Office*, por sus siglas en inglés) para la gestión de proyectos.

Para nuestra visión de Ministerio, la estructuración de una estrategia que articulara planeación e información se constituía en una alternativa importante de generación de valor institucional al interior de la organización y de proyección para el sector y el país. Además, esta visión estratégica permitía contar con un direccionamiento claro para el desarrollo de sistemas de información gerencial y de soporte para el análisis y la toma de decisiones a distintos niveles, generando además activos de información institucional y del sector, en un entorno de homogeneidad, integridad, ahorro y accesibilidad.

A partir de lo anterior, se hizo evidente que responder a las características y exigencias del sector de TIC, en correspondencia con la naturaleza y misión del Ministerio dirigida especialmente a la formulación de las políticas, implicaba que definiéramos funciones que atendieran los objetivos y retos del sector; así como la estructuración de áreas especializadas, que facilitaran la articulación de los procesos misionales y con las expectativas y necesidades del país en materia de TIC.

Efectivamente, las nuevas funciones del Ministerio de TIC fueron plasmadas en el Proyecto de Ley 112/Cámara – 340/Senado que se convirtió en la Ley 1341 de 2009 el pasado 30 de julio con la respectiva sanción presidencial. Paralelamente, desde octubre de 2008, mientras el Proyecto de Ley de TIC surtía su trámite congresional, y teniendo en cuenta que los objetivos y funciones del nuevo Ministerio de TIC fueron el resultado del exhaustivo estudio de Arquitectura Empresarial e Institucional, iniciamos el trámite de aprobación de la nueva estructura y planta de personal por el Comité Técnico del PRAP. En este escenario de discusión, contamos con la invaluable retroalimentación de todos y cada uno de los miembros que contribuyeron significativamente a garantizar que la conceptualización de la estructura y planta del Ministerio respondieran eficazmente a los principios transversales de la reforma de la administración pública, así como a los desafíos tecnológicos y de mercado de nuestro sector.

2.5.1. La Ley 1341 de 2009: Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

En el Título III de la Ley 1341 de 2009, se establece el marco institucional del sector TIC, planteando una visión acorde con la realidad tecnológica del sector y del mercado, con redistribución de competencias entre las diferentes autoridades de promoción; regulación: vigilancia y control; y protección del régimen de competencia. En este sentido, se da claridad al usuario sobre sus derechos y cómo ejercerlos. Ver Gráfico 4.

Gráfico 4. Estructura Institucional derivada de la Ley 1341 de 2009



De esta forma, como se ilustra mediante la comparación entre los Gráficos 1 y 4, se produce la migración del anterior Ministerio de Comunicaciones hacia un Ministerio de TIC, incluyendo funciones de promoción del desarrollo del sector, en consistencia con el cambio de paradigma sectorial de un Estado proveedor de servicios e infraestructura, en la década de los 90s a un Estado promotor y definidor de reglas claras para la provisión eficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el país.

En consecuencia, el Ministerio de TIC, según lo dispuesto en los artículos 16 a 18 de la Ley 1341 de 2009 define la política, planea el uso de recursos escasos y asume integralmente el régimen de vigilancia y control de la provisión de redes y servicios de comunicaciones (redes y servicios de telecomunicaciones y postales). Las facultades del Ministerio en materia de definición de política y ejercicio de la vigilancia control de la provisión de servicios postales, emanan de la Ley 1369 de diciembre 30 de 2009.

En cuanto a la radiodifusión sonora, la Ley 1341 de 2009 actualiza la integralidad de su régimen, otorgando al Estado las herramientas necesarias para garantizar la prestación de este servicio fundamental para la expresión de la democracia en todos los rincones del país. Particularmente, como se muestra en el Gráfico 4, se señala que la inspección, vigilancia y control de la radiodifusión sonora estará a cargo del Ministerio de TIC.

Por otro lado, se fortalece el eje de regulación sectorial con la transformación de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como la autoridad encargada de definir un marco regulatorio homogéneo para todos los servicios de comunicaciones. Se hará énfasis en la regulación de mercados mayoristas y se prioriza un régimen simplificado de acceso, uso e interconexión de redes, así como de sus instalaciones esenciales.

Además, como se infiere de la comparación de los Gráficos 1 y 4, la Ley de TIC estandariza el régimen de protección de usuarios de los servicios de comunicaciones velando por garantizar el derecho a presentar peticiones y/o reclamaciones sobre el servicio ofrecido, con la respectiva atención eficiente, eficaz y adecuada a las mismas.

Finalmente, como consecuencia de la expedición de la Ley 1341 de 2009, posterior a la Ley 1340 del mismo sobre el régimen de protección de competencia, la protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones quedó en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio.

2.5.2. Decretos 091 y 092 de 2010: Estructura y Planta de Personal del Ministerio de TIC

Teniendo en cuenta que los lineamientos institucionales de la Ley 1341 y 1369 de 2009, se venían trabajando desde marzo de 2007, tuvimos la oportunidad de iniciar, en paralelo al trámite congressional, el riguroso procedimiento de aprobación de la estructura y planta del nuevo Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones antes el Comité Técnico PRAP, el cual culminó en diciembre de 2009.

En relación con el modelo de operación por procesos, propuesto para el Ministerio de TIC, buscamos garantizar la alineación, coherencia y correspondencia entre los fines de la entidad, la estrategia, los servicios, los procesos, las aplicaciones, los activos de información y la infraestructura de manera que cada elemento del Modelo de Operación por Procesos propuesto se constituya también en una parte fundamental que soporta la estrategia.

En consecuencia, cada elemento que constituye el MOP propuesto está alineado con los objetivos y funciones del Ministerio (ratificados finalmente en julio y diciembre de 2009), que son la base fundamental de su estrategia. Ver Gráfico 5.

Gráfico 5. Modelo de Operación por procesos para el Ministerio de TIC



Fuente: Estudio Técnico “Ministerio de TIC” Versión final aprobada en Dic-09

En relación con la estructura del nuevo Ministerio de TIC, que se ilustra en el Gráfico 6, dada la especialización de las funciones misionales que requería el cabal cumplimiento de los objetivos del Ministerio (ratificados en el artículo 17 de la Ley 1341 de 2009), definimos unidades caracterizadas por los siguientes perfiles:

- Asumir las funciones tradicionales y propias del Ministerio.
- Transferir las funciones que asumirá la Agencia Nacional del Espectro ANE (para más detalle ir a la Sección 2).
- Crear y especializar las funciones referidas a las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Crear y especializar las funciones exigen las nuevas realidades de los servicios postales (para más detalle ir a la Sección 4).
- Crear y especializar las funciones de vigilancia y control de la integralidad del sector comunicaciones.

El cambio más significativo desde la perspectiva de estructura, es la reorganización total de los asuntos misionales. De hecho, desaparecen las tres direcciones creadas mediante el Decreto 1620 de 2003 para el entonces Ministerio de Comunicaciones, a saber, la Dirección de Desarrollo del Sector, la Dirección de Administración de Recursos de Comunicaciones y la Dirección de Acceso y Desarrollo Social, por la nueva orientación misional y estratégica del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Gráfico 6. Estructura del Ministerio de TIC (Decreto 091 de 2010)



Fuente: Estudio Técnico “Ministerio de TIC” Versión final aprobada en Dic-09

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con las funciones misionales que se desarrollan a partir de la Ley 1341 de 2009, establece tres nuevas direcciones, con perfiles de mayor profesionalización, especialización y competencias por parte de quienes lleguen a tener las responsabilidades de dirección y gestión en estas Unidades, que las que se tenían en las anteriores direcciones del Ministerio de Comunicaciones. Ver Gráfico 7.

Gráfico 7. Nuevas Direcciones del Ministerio de TIC (Decreto 091 de 2010)



Fuente: Estudio Técnico “Ministerio de TIC” Versión final aprobada en Dic-09

Hay que recordar que algunas de las funciones de las Direcciones de Desarrollo del Sector y de Administración de Recursos de Comunicaciones del anterior Ministerio de Comunicaciones, en cuanto a la gestión y planeación técnica, uso, vigilancia y control del espectro a nivel nacional, pasan a la Agencia Nacional del Espectro, ANE como núcleo misional de la nueva entidad (para más detalle, ir a la Sección 2). En consecuencia, el esquema descentralizado de vigilancia y control del espectro a través de cinco Direcciones Territoriales desaparece, lo cual implica la supresión de dichas dependencias.

Por otra parte, a nivel del Despacho del Viceministro se suprimen las tres direcciones que tenía el Ministerio de Comunicaciones, generando tres nuevas direcciones en correspondencia con los objetivos y funciones que establecen las Leyes 1341 y 1369 de 2009 para el Ministerio de TIC.

Primero, se crea la Dirección de Apropiación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con las Subdirecciones una de Metodologías, Seguimiento y Evaluación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la otra de Procesos de Apropiación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Segundo, se formula la Dirección de Comunicaciones con tres Subdirecciones, la Subdirección de Industrias de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Subdirección de Radiodifusión Sonora y la Subdirección de Asuntos Postales. Claramente se ve en estas tres subdirecciones una orientación o enfoque a unidades de negocios, por las funciones que el Ministerio tiene asignadas.

Tercero, se crea la Dirección de Vigilancia y Control de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el fin de atender además de algunas de las funciones que venía cumpliendo la Superintendencia de Servicios Públicos, la vigilancia y control integral del sector comunicaciones que en la nueva Ley le fue asignada al Ministerio, excepto en lo que tiene que ver con la Agencia Nacional del Espectro.

Los perfiles de los cargos de Directores Técnicos para estas unidades, exigen conocimientos y formación académica superior a la que se tenía en las anteriores direcciones, con competencias y curva salarial que se encuentre en relación con las funciones que deben ejercer en relación con las subdirecciones bajo su responsabilidad. Así mismo con referencia al mejoramiento que se debe dar en la profesionalización del Ministerio en las áreas misionales, se definen nuevos grados para los asesores y profesionales especializados que se crean.⁹

Otros cambios significativos se dan a nivel de Oficinas Asesoras. En la nueva estructura, se suprime la Oficina Asesora de Planeación y se crea la Oficina de Planeación e Información junto con 4 nuevas Oficinas, tal y como se ilustra en el Gráfico 8.

⁹ En las subdirecciones de las áreas misionales se mantiene el grado de las dos subdirecciones existentes en las áreas de apoyo, pero en el perfil se toma la opción de mayor formación académica, al nivel de maestría.

Gráfico 8. Oficinas Asesoras del Ministerio de TIC (Decreto 091 de 2010)



Fuente: Estudio Técnico “Ministerio de TIC” Versión final aprobada en Dic-09

Primero, se crea la Oficina de Coordinación del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene como función principal apoyar al Ministro en el desarrollo de los procesos de gestión, control y evaluación de las funciones y programas que adelanta el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tema que nunca ha tenido una expresión organizacional formal, generando conflictos y deficiencias en el control de su operación.

Segundo, la nueva Oficina de Planeación e Información tiene como funciones primordiales las de orientar, coordinar y concluir los procesos de planeación estratégica y operativa del Ministerio. Adicionalmente, se encarga del diseño de las políticas, estrategias y directrices para garantizar el desarrollo e implementación de los procesos de información de la entidad, así como la formulación y actualización del Plan Estratégico de Informática.

En consecuencia, esta Oficina se concibe como el centro de mantenimiento y apoyo para la generación del conocimiento institucional y del sector de las TIC. Así mismo, buscamos que esta Oficina ejerza el rol de Oficina Administradora de Proyectos bajo el enfoque PMO, con el fin de brindar mantenimiento a la Estructura Empresarial o Institucional objetivo. Cabe anotar que todas estas funciones trascienden a la visión que tenía la Oficina Asesora de Planeación en el anterior Ministerio.¹⁰ Esta Oficina, soportará tanto las bases de datos de los sistemas de información de variables e indicadores del sector de las TIC, así como de programas, estrategias y proyectos del Ministerio y el Fondo de TIC.

Tercero, en la estructura organizacional del anterior Ministerio de Comunicaciones, los asuntos internacionales no tenían expresión formal desde la perspectiva institucional. El Ministerio tiene que atender una amplia red de relaciones en los organismos internacionales alrededor de las TIC y los servicios postales, donde el país es miembro. Todo esto, conllevó a la creación de la Oficina Internacional. Esta oficina debe apoyar y asesorar al Ministro en el desarrollo de las políticas, lineamientos y acciones en el marco de las relaciones con organismos internacionales del sector y otras instancias en el marco de la cooperación internacional o relaciones bilaterales.

Cuarto, teniendo en cuenta la importancia estratégica del tema de comunicación organizacional e informativa, consideramos necesario crear la Oficina Asesora de Prensa y Comunicaciones, con la función principal de asesorar al despacho del Ministro en la formulación de las políticas y estrategias de comunicación interna y externa, y apoyar al Ministro y al Viceministro en el manejo de medios.¹¹

En relación con las modificaciones de la planta de personal, la Tabla 2 muestra que la transformación hacia el Ministerio de TIC representa una reducción inicial de 312 a 213 cargos.

¹⁰ La anterior Oficina Asesora de Planeación (según el Decreto 1620 de 2003), se había replegado a los asuntos operativos sin que tuviera el suficiente protagonismo en los asuntos misionales de planeación sectorial y estratégica de la entidad.

¹¹ En los diferentes diagnósticos institucionales, la imagen del Ministerio era escasa o no existente en el ciudadano. De hecho, los programas, estrategia y proyectos que son desarrollados por el Ministerio y financiados por el Fondo de TIC, son reconocidos a otras entidades del Estado o al sector privado.

Tabla 2. Planta de Personal del Ministerio de TIC y costos asociado

Ministerio de tic resumen cambios en numero y costo de la planta					
Situación actual			Situación propuesta		
	N.de Cargos	Costo	N.de Cargos	Costo	Variación
DIRECTIVO	14	\$ 58.591.155	16	\$ 83.247.692	42%
ASESOR	28	\$ 119.452.690	32	\$ 149.512.894	25%
PROFESIONAL	109	\$ 214.891.022	92	\$ 203.619.009	-5%
TÉCNICO	53	\$ 63.938.547	22	\$ 27.499.568	-57%
ASISTENCIAL	108	\$ 98.180.684	51	\$ 47.739.193	-51%
TOTAL	312	\$ 555.054.098	213	\$ 511.618.356	-8%
TOTAL BÁSICO ANUAL		\$ 6.660.649.176		\$ 6.139.420.272	

Fuente: Estudio Técnico “Ministerio de TIC” Versión final aprobada en Dic-09

Sin embargo, 10 de los 213 cargos de la planta propuesta corresponden a funcionarios que gozan de fuero sindical y se encontraban cumpliendo funciones de vigilancia y control en las Direcciones Territoriales y en la estación Monitadora de Funza. Teniendo en cuenta que dichas dependencias son eliminadas en la nueva estructura del Ministerio de TIC, y que las funciones de vigilancia y control del espectro serán ejercidas por la Agencia Nacional del Espectro - ANE, bajo un modelo diferente, se iniciará el proceso judicial de levantamiento de fuero, en el marco de la Ley.

Con esto, esperamos alcanzar una planta final de 203 cargos que llevaría a una reducción significativa de la planta de personal en 109 cargos, equivalentes a un 35% de la planta inicial, para quedar la planta propuesta definitiva integrada por 203 cargos.¹²

3. Gestión técnica y control eficiente del espectro radioeléctrico: La Agencia Nacional del Espectro.

3.1. Contexto de Política Pública

La transformación hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que describimos en la sección anterior nos ha permitido avanzar decididamente en la masificación del acceso y uso de dichas tecnologías, así como en la promoción de la inversión privada para mejorar la infraestructura de TIC que servirá de soporte transversal para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del país. En este contexto, se hace necesario la dinamización y cohesión de las políticas públicas del sector con los avances tecnológicos para propiciar una mayor certidumbre jurídica para los inversionistas.

Es preciso considerar que para finales de 2006, ya estaba claro que los procesos de innovación tecnológica sectorial apuntaban hacia el desarrollo de las comunicaciones personalizadas y ubicuas con convergencia de servicios (voz, video y datos, en cualquier momento y lugar). Esto implicaba la inminente integración de las redes fijas y móviles, y un vertiginoso aumento en el uso de sistemas y dispositivos inalámbricos, particularmente aquellos destinados al acceso de Internet en Banda Ancha.

Toda esta dinámica se acentuaba en la medida que en el contexto internacional, se ratificaba la versatilidad de las tecnologías inalámbricas de Banda Ancha como soluciones eficientes y pertinentes para la reducción de la brecha digital, por la rapidez y menor costo que tienen estas soluciones con respecto a redes cableadas. Adicionalmente, debemos considerar que la globalización de las radiocomunicaciones no reconoce fronteras geográficas y que la armonización regional y mundial facilita la introducción de nuevas tecnologías y propicia economías de escala.

¹² Durante el proceso de transición se crea una Planta Transitoria de 27 cargos, que corresponden principalmente a funcionarios que se encuentran en el reten social de pre pensionados.

Seguindo estos lineamientos, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 establecía:

“(S)e desarrollará la migración hacia un marco normativo e institucional que incentive aún más la competencia, reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización. Todo esto con el fin de estimular la inversión y generar los mayores beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios asociados a las TIC.

En este sentido, se deberán realizar los desarrollos normativos pertinentes que permitan incorporar los conceptos de convergencia, competencia y globalización, obteniendo como resultado una visión y gestión integral del sector. A través de estos desarrollos normativos se promoverá el acceso a los mercados y la competencia, se revisará la clasificación de los servicios y las condiciones de licenciamiento, *se continuará promoviendo el uso eficiente de los recursos escasos y el acceso a los mismos mediante mecanismos competitivos.*” (Negrilla y subraya fuera del texto)

No obstante, el Plan reconocía que las actividades de control y regulación, particularmente en el sector comunicaciones, contaban con una reglamentación heterogénea y dispersa que desorientaba la inversión y dificultaba el uso y explotación racional, eficiente y equitativo del espectro radioeléctrico (porción del espectro electromagnético utilizado para radio comunicaciones, que comprende actualmente las frecuencias desde 3 KHz a 3.000 GHz; este rango puede ser ampliado en el futuro, según los avances tecnológicos).

En el contexto legal colombiano el espectro electromagnético es un bien inalienable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado, tal y como lo establece el artículo 75 de la Constitución Política de 1991. Allí se establece que “El espectro electromagnético es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético.”

El Estado, como se acostumbra en la mayoría de los regímenes, es el encargado de gestionar y controlar el espectro. Efectivamente, el artículo 4 de la Ley 72 de 1989 establecía que “Los canales radioeléctricos y demás medios de transmisión que Colombia utiliza o pueda utilizar en el ramo de las telecomunicaciones son propiedad exclusiva del Estado.”

Posteriormente, en el artículo 18 del Decreto Ley 1900 de 1990 se reiteraba que el espectro electromagnético “es de propiedad exclusiva del Estado y como tal constituye un bien del dominio público, inajenable e imprescriptible, cuya gestión, administración y control corresponden al Ministerio de Comunicaciones”. Además, esta norma establecía (Art. 20) que el uso de frecuencias radioeléctricas requería de permiso previo otorgado por el entonces Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y daba lugar al pago de los derechos correspondientes.

La Ley 80 del 28 de octubre de 1993 por otra parte, en sus artículos 33 y siguientes, hacía referencia al otorgamiento de concesiones y licencias para servicios y actividades de telecomunicaciones, pero no mencionaba la asignación de espectro electromagnético, con lo que este aspecto queda separado del tema de los títulos habilitantes.

En lo relacionado con la gestión y administración del espectro electromagnético, el artículo 19 del Decreto Ley 1900 de 1990 establecía que las facultades de gestión, administración y control del espectro electromagnético comprendían, entre otras, las actividades de planeación y coordinación, la fijación del cuadro de frecuencias, la asignación y verificación de frecuencias, el otorgamiento de permisos para su utilización, la protección y defensa del espectro radioeléctrico, la comprobación técnica de emisiones radioeléctricas, el establecimiento de condiciones técnicas de equipos terminales y redes que utilicen en cualquier forma el espectro radioeléctrico, la detección de irregularidades y perturbaciones y la adopción de medidas tendientes a establecer el correcto y racional uso del espectro radioeléctrico, y a restablecerlo en caso de perturbación o irregularidades.

Entendiendo el potencial que representan la convergencia y las TIC en el desarrollo de otros sectores económicos y sociales del país, consideramos de vital importancia para el país, revisar integralmente la normatividad vigente en materia de espectro radioeléctrico.

Todo esto, con el fin de diseñar políticas y generar un marco institucional que promoviera un uso más eficiente del espectro radioeléctrico y una adecuada administración y control de este escaso recurso, en beneficio de la sociedad en general. Esto implicaba indefectiblemente contar con instrumentos e instituciones que permitieran un manejo y administración adecuados del espectro.

3.2. Contexto Tecnológico e Internacional del Espectro

A finales de 2006, ya se planteaba un consenso internacional, en relación con los principios de política pública que debían prevalecer para lograr un mayor aprovechamiento del espectro radioeléctrico. Estos eran:

- a. La modernización y adecuación del marco legal para fortalecer las actividades de administración del espectro con base en el interés público.
- b. La independencia organizacional del ente encargado de brindar el soporte técnico en la gestión del espectro que le permita establecer estrategias clave en procesos internos y externos con otras dependencias gubernamentales y organizaciones tanto nacionales como internacionales.
- c. Medidas de competencia que garanticen un terreno equilibrado para los prestadores de servicios.
- d. La adaptación de las bandas existentes y futuras del espectro, para el aprovechamiento de las ventajas que generan los avances tecnológicos; y una activa participación en la armonización regional y mundial.
- e. Medidas de monitoreo, control y cumplimiento de estándares para la identificación de interferencias perjudiciales, uso correcto y eficiente del espectro en las diferentes bandas de frecuencias y control de calidad en redes y equipo terminal.

En el ámbito internacional, el uso del espectro es planificado y concertado en el seno de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), mediante el Reglamento de Radiocomunicaciones, RR13. El RR es revisado en las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones, CMR, de la UIT, para actualizar el Cuadro Internacional de Atribución de Frecuencias (CIAF-UIT) que identifica la(s) banda(s) de frecuencias atribuidas a todos los servicios inalámbricos.¹⁴

Este tratado internacional, firmado por todos los gobiernos miembros de la UIT, confirma que “... las radiofrecuencias y las órbitas satelitales, son recursos naturales limitados [...] que deben ser usados [...] de manera que los países y los grupos de países tengan acceso equitativo a ambos...”.¹⁵

Colombia, como miembro de esta organización internacional, participa con voz y voto en las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones, CMR, y en consistencia con este escenario mundial, nuestro país elabora su Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.

La atribución de bandas de frecuencias se realiza principalmente a través de la generación del Cuadro de Atribución de Frecuencias¹⁶ en el que se establecen cuales servicios de radiocomunicaciones pueden utilizarse en determinadas bandas de frecuencias, con sus respectivas condiciones.

¹³ El Reglamento de Radiocomunicaciones, RR, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, es el marco de referencia internacional para el uso del espectro radioeléctrico. Es un instrumento jurídico, que actúa como tratado internacional con carácter vinculante para los estados miembros que se adhieren a él. Fue ratificado por Colombia (Ley 252 de 1995). El RR se actualiza cada tres o cuatro años, en las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones, respondiendo a los avances tecnológicos y necesidades de los países. En este instrumento se determinan los usos de las bandas de frecuencias, mediante atribuciones y adjudicaciones en el Cuadro Internacional de Atribución de Frecuencias y salvo aquellas relativas a la seguridad, las demás pueden ser compartidas por uno o más servicios. Este reglamento clasifica los diversos servicios que hacen uso de las radiocomunicaciones (servicios radioeléctricos), según varios parámetros, tales como: enlace (terrestre o satelital), cobertura (terrestre, marítimo o aeronáutico), Terminal (fijo o móvil), y aplicación (comunicaciones, radiodifusión, radionavegación etc.). En total el RR define a la fecha 41 servicios radioeléctricos. Este cuadro divide al mundo en tres regiones. La Región 1 que comprende Europa y África, la Región 2 que constituye el continente Americano y la Región 3 que incluye Asia y Oceanía.

¹⁴ En el Artículo 1, Sección 3 del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, Edición 2004 se pueden encontrar las definiciones de estos servicios que además están clasificados en servicios espaciales y terrenales para diferenciar las redes de telecomunicaciones que utilizan estaciones espaciales (satélites) y aquellas que utilizan estaciones terrestres (por ejemplo: antenas de microondas).

¹⁵ Ryszard Struzak Access to Spectrum/ Orbit Resources and Principles of Spectrum Management

¹⁶ El Cuadro de Atribución de Frecuencias se elabora en el ámbito internacional con la participación de los gobiernos y otros interesados (asociaciones, fabricantes, operadores, sociedad civil, etc.) para conformar el Reglamento de Radiocomunicaciones, en el ámbito nacional, con base en este cuadro internacional y sus necesidades de comunicación, cada país elabora y actualiza un Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias cuyo ámbito de aplicación es en el territorio nacional.

Por otra parte, de conformidad con las leyes de la naturaleza, si las tecnologías que han sido diseñadas para convivir en una misma banda de frecuencias se utilizan y operan incorrectamente, es factible que existan interferencias perjudiciales entre sí y en consecuencia, se degraden los beneficios que puede traer compartir un recurso limitado.

De hecho, a finales de 2006 se reconocía que el constante avance tecnológico permitía el desarrollo de nuevos servicios y aplicaciones que requerían uso de espectro radioeléctrico, lo que generaba nuevos retos para hacer un uso más eficiente del mismo en entornos flexibles que promuevan la competencia. Esto podría indicar que la demanda por nuevas atribuciones del espectro, en un entorno de neutralidad tecnológica, requería una permanente revisión y adecuación a estos avances.

En su acepción más extrema, la aplicación del principio de neutralidad en el contexto de la administración y gestión del espectro radioeléctrico conllevaría la posibilidad de prestar cualquier servicio y usar cualquier tecnología en la explotación de este recurso. Ello permitiría a los titulares de permisos cambiar sus respectivos usos y migrar a otros servicios sin mayores restricciones.

Sin embargo, debe tenerse presente que existen diversos factores que impiden la adopción de enfoques plenamente neutrales en esta materia. Los factores más relevantes son: (i) la necesidad de evitar interferencias derivadas de las características de la propagación físicas de las ondas radioeléctricas; y (ii) las limitaciones que se originan en las normas internacionales en la materia, principalmente aquellas contenidas en los Reglamentos de Radiocomunicaciones (RR) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

En desarrollo de la consultoría “Transformación hacia un Ministerio de TIC” financiada por USAID entre octubre de 2006 y marzo de 2007, se llevó a cabo una comparación internacional de los ordenamientos institucionales de administración del Espectro. En dicho estudio, se evidenció que las organizaciones regionales eran conscientes del potencial que representaba la administración del espectro radioeléctrico, por lo que en la última década habían influenciado las políticas de administración nacionales, para lograr una armonización en beneficio de la región.

Un claro ejemplo es la Comisión Europea que ha establecido diversas directrices para la armonización de las Autoridades Nacionales de Regulación en cuanto a sus políticas regulatorias sobre el espectro radioeléctrico.¹⁷ No obstante, el estudio también demostró que en el escenario internacional, las estructuras organizacionales para administrar el espectro radioeléctrico son muy diversas. La Tabla 3 describe la situación de diversos países a finales de 2006.

Tabla 3. Autoridades para la administración del espectro (2006)

Autoridades para la Administración del Espectro ¹			
País	Política Espectro	Atribución Frecuencias	Notas
Alemania	R	Gobierno Federal, R	Se requiere consulta a la RegTP en el proceso de preparación del plan de uso de frecuencias
Australia	R	R	Autoridad de Radiodifusión de Australia (ABA) otorga y administra las licencias de radiodifusión
Austria	M	M	En caso de escasez de frecuencias, el regulador subasta el espectro
Bélgica	R	R	
Canadá	M	M	Industry Canada emplea un proceso de revisión sistemático que incluye mecanismos de consulta pública para tomar decisiones en materia de espectro. El regulador independiente autoriza y administra las licencias de radiodifusión.
Chile	M	M	No hay regulador independiente
Corea	M	M	No hay regulador independiente

17

Consultar www.europa.eu

Autoridades para la Administración del Espectro ¹			
País	Política Espectro	Atribución Frecuencias	Notas
Dinamarca	M,R	R	
España	M	R*	
Estados Unidos	M, R	M, R	NTIA atribuye el espectro designado al Gobierno Federal y la FCC atribuye el espectro de uso comercial.
Francia	R*	R (ARCEP)	La ANFR es una corporación del gobierno con naturaleza administrativa. Su consejo se compone de representantes de ARCEP, CSA (autoridad de radiodifusión) y otras organizaciones administrativas relevantes. Somete a consideración del primer ministro el CNAF.
Grecia	R	R	
Guatemala	R	R	Es uno de los países más liberados en asignación de espectro
Holanda	R*	R*	
Irlanda	R	R	
Italia	R	M	
Japón	M	M	No hay regulador independiente
México	M, R	R	
Nueva Zelanda	M	M	No hay regulador independiente
Noruega	R	R	
Portugal	R	R	
Reino Unido	R	R	Ofcom ha asumido la responsabilidad del espectro radioeléctrico que antes estaba en la Agencia de Radiofrecuencias

M=Ministerio, R=Regulador, R*=Agencia de Radiocomunicaciones

Fuente: Usaid (2007) “Transformación hacia un Ministerio de TIC”

A partir de la Tabla 3, se observa que Australia, Bélgica, Francia, Grecia, Guatemala, Holanda, Noruega, Portugal y Reino Unido, se caracterizan porque cuentan con un órgano regulador independiente. Varios países, como Canadá, estaban estudiando (a finales de 2006) la implementación de esta figura. En el resto de los países, la administración del espectro es compartida por al menos dos autoridades: el regulador, que por lo general se encuentra adscrito al Ministerio correspondiente, y el mismo Ministerio.

Por lo tanto, el proceso integral de planeación, gestión y control del espectro radioeléctrico implica establecer una estructura institucional que defina claramente los responsables de cada una de las etapas del proceso, que incluye entre otros: diseñar políticas generales, atribuir el espectro para los servicios radioeléctricos, establecer reglas de coordinación para el despliegue de los servicios radioeléctricos, otorgar permisos de uso del espectro a diferentes tipos de usuarios; y hacer cumplir rigurosamente las reglas que los usuarios deben observar.

Lo anterior conlleva a la necesidad de contar con un ente especializado encargado de las etapas del proceso que están sometidas a constante actualización como resultado del desarrollo tecnológico: la gestión técnica y el control del uso racional eficiente y equitativo del espectro radioeléctrico y de las órbitas satelitales para evitar las interferencias perjudiciales que pudieran surgir del desarrollo de nuevas tecnologías.

3.3. Diagnóstico Institucional de la Administración y Control del Espectro en 2006

En Colombia, salvo para la televisión radiodifundida, la administración, gestión y control del espectro radioeléctrico recaía en una sola institución gubernamental, que intentaba articular la convivencia de servicios existentes y futuros para todo el espectro, el entonces Ministerio de Comunicaciones. Así, las funciones rela-

cionadas con la planeación, gestión y control del espectro radioeléctrico, se realizaban en cuatro dependencias del Ministerio que a su vez dependía de tres instancias directivas. Ver Tabla 4.

Tabla 4. Distribución de Competencias para los procesos de espectro (2006)

Instancias	Viceministro	Secretario general	Ministro
Dependencia	1. Dirección de Desarrollo del Sector 2. Dirección de Administración de Recursos de Comunicaciones	3. Subdirección de Finanzas	4. dos asesores del Ministro encargados de asuntos internacionales

Fuente: Usaid (2007) "Transformación hacia un Ministerio de TIC"

En la práctica, sin embargo, se observó que el Ministerio de Comunicaciones debía dedicar gran parte de sus recursos humanos y tecnológicos a la gestión del espectro radioeléctrico, lo cual afectaba su capacidad para focalizarse en el desarrollo de políticas públicas sectoriales y transversales en materia de TIC, lo cual era indispensable para cambiar el enfoque del Estado en el sector TIC que desarrollamos en la Sección 1. Esta competencia de prioridades y su respectiva ausencia de focalización institucionales generaba una serie de factores inhibidores que dificultaban las siguientes acciones:

- Contar con una planeación del espectro para el corto, mediano y largo plazo¹⁸;
- Hacer una mejor distribución de los recursos tecnológicos, económicos y humanos;
- Lograr que los diferentes actores en la planeación, gestión y control del espectro logren una mayor eficiencia, administren mejor su tiempo en labores sustantivas y simplifiquen los trámites;
- Contar con información precisa sobre los registros y expedientes de los regulados¹⁹ para lograr eficiencias en el cobro y control de la cartera de clientes del Ministerio.
- Permitir que los gremios, la academia y otros interesados coadyuven en la solución de necesidades de servicios radioeléctricos.
- Mejorar el posicionamiento que el país tiene a nivel regional o mundial en la presentación y adopción de propuestas de interés común.
- Permitir que Colombia logre la armonización con otras naciones en aquellos foros de discusión donde se toman las decisiones sobre el futuro potencial de las tecnologías inalámbricas así como su estandarización.

La política de administración del espectro radioeléctrico en Colombia ha adoptado, en líneas generales, un enfoque de neutralidad tanto en la atribución como en la asignación del espectro radioeléctrico. Así, de la revisión del CNBAF vigente a finales de 2006, se evidenciaba que el Ministerio había seguido, en buena medida, las recomendaciones y lineamientos de la UIT en materia de administración del espectro radioeléctrico, incorporando en el ámbito interno las atribuciones efectuadas por la UIT, manteniendo un elevado grado de neutralidad de servicios y tecnologías dentro de los límites impuestos por la normativa internacional.

Sin embargo, debe señalarse que existían casos puntuales en los cuales tanto el Legislador como el Ministerio de habían establecido regulaciones que atribuyen bandas de frecuencias en función de los servicios finales a ser prestados o de las tecnologías a ser empleadas, lo cual representaba, al menos desde el punto de vista formal, un obstáculo a la introducción de nuevos servicios y tecnologías sobre determinadas frecuencias.

El caso de los servicios PCS, al momento de definir el concepto de redes PCS, el Legislador colombiano indicó que las mismas serán aquellas que "hacen uso del espectro radioeléctrico atribuido y asignado para prestar los Servicios de Comunicación Personal, PCS".²⁰ Con base en este precepto, el Ministerio dispuso que las bandas 1890-1895 MHz; 1895-1910 MHz, 1970-1975 MHz y 1975-1990 MHz quedarían atribuidas, de forma primaria,

¹⁸ TMG en su documento sobre el Fortalecimiento Institucional y Regulatorio de las Telecomunicaciones en Colombia de 2006, explica en las páginas 116 y 117 la necesidad de un país de contar con una política de planeación del espectro de corto, mediano y largo plazo.

¹⁹ Prestadores de servicios públicos y privados, usuarios del espectro radioeléctrico, etc.

²⁰ Artículo 3 de la Ley 555 de 2000.

para Servicios de Comunicaciones Personales PCS.²¹ Con esto, se podrían generar desfases entre el marco regulatorio y los desarrollos de nuevas tecnologías y servicios. Esta situación contrastaba con el principio de neutralidad tecnológica y de servicios que debe animar las labores de gestión del espectro radioeléctrico.

Otro de los puntos en los que identificamos factores inhibidores en la estructura legal e institucional vigente a finales de 2006 estaba relacionado con convergencia de servicios fijo-móvil en el sector de las TIC. En tal sentido, las labores de atribución de bandas de frecuencia en Colombia se habían caracterizado por el establecimiento de limitaciones a la movilidad de los servicios que podían ser ofrecidos por medio de específicas bandas de frecuencias. Así sucedió, por ejemplo, en la banda de 3,5 GHz, en la cual Colombia otorgó permisos para el uso de espectro para la provisión de servicios fijos.²² En consecuencia, esta práctica se perfilaba como una barrera a la rápida adopción de los beneficios de la convergencia fijo-móvil en el mercado colombiano.

De acuerdo con esto, se consideró pertinente y necesaria la reorganización e integración de las funciones relacionadas con la gestión técnica y el control del espectro en una sola entidad con independencia técnica y adscrita al nuevo Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Agencia Nacional del Espectro.

3.4. Creación de la Agencia Nacional del Espectro

A partir de los análisis de las Subsecciones 2.1 a 2.3, consideramos necesario adelantar la formulación de un Proyecto de Ley para ser sometido a consideración del Congreso de la República, por medio del cual se contemplara la problemática señalada, con el objetivo de crear una entidad encargada de ejercer las funciones que anteriormente eran de competencia del Ministerio en relación con la gestión técnica y el control del espectro radioeléctrico.

En este contexto, transferir a un ente técnico y especializado los roles de gestión técnica, control y vigilancia del espectro radioeléctrico, resulta pertinente para dinamizar el marco institucional del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones. De hecho, como lo hemos venido afirmando, dichos procesos son considerados estratégicos para garantizar un uso racional y eficiente de este recurso escaso, a través de la especialización de sus recursos tecnológicos y humanos.

Así, la creación de la Agencia Nacional del Espectro - ANE, como Unidad Administrativa Especial del orden nacional, sin personería jurídica y con autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se constituye en la estructura especializada para la gestión técnica, el control y la vigilancia del espectro. Así mismo, se espera que la ANE cuente con procesos de planeación de corto, mediano y largo plazo, una gestión automatizada del espectro que agilice la gestión técnica, supervisión y control del uso del espectro para reducir las interferencias y usos clandestinos del mismo.

En este sentido, radicamos en septiembre de 2007 el Proyecto de Ley 112 Cámara, por el cual “se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones” que con el tiempo migró a una propuesta de un marco legal e institucional integral para el sector TIC que se convirtió en la Ley 1341 de 2009, más conocida como la Ley de TIC.

Al igual que en el proceso de transformación hacia el Ministerio de TIC que analizamos en la Sección 1, trabajamos en paralelo al trámite congresional del Proyecto de Ley de la referencia, en la presentación de la propuesta de estructura y de planta de personal al Comité Técnico PRAP desde octubre de 2008 hasta su aprobación definitiva en diciembre de 2009 que se materializó mediante los Decretos 093, 094 y 095 de enero 19 de 2010.

3.4.1. La Ley 1341 de 2009: Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

La sanción de la Ley 1341 de julio 30 de 2009, implicó la creación de la Agencia Nacional del Espectro - ANE y los consecuentes ajustes institucionales entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y esta nueva entidad.

²¹ Resolución 1512 de 2001 y la Resolución 908 de 2003.

²² El artículo 2 de la Resolución 2064 de 2005 define “sistemas de distribución punto a punto y punto multipunto para acceso de banda ancha inalámbrica: Sistemas que permiten la radiocomunicación entre puntos fijos determinados, punto a punto y punto multipunto, y que utilizan la radiocomunicación de banda ancha para la transmisión, recepción y distribución de señales con fines específicos de telecomunicación.”

De esta forma, como lo establece la Ley 1341, la Agencia Nacional del Espectro surge como la entidad para “brindar el soporte técnico para la gestión y la planeación, la vigilancia y control del espectro radioeléctrico, en coordinación con las diferentes autoridades que tengan funciones o actividades relacionadas con el mismo.” Con esto se espera que todos los aspectos técnicos y de prospectiva tecnológica relacionados con la gestión, planeación, vigilancia y control del espectro radioeléctrico se centralicen en un ente especializado y automatizado a tono con el desarrollo tecnológico mundial del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 26 de la Ley 1341 de 2009, según el cual “la atribución y asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico seguirá siendo potestad del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones preserva la responsabilidad de expedir los actos administrativos particulares mediante los cuales se otorga el permiso a una persona jurídica para el uso y explotación del espectro radioeléctrico destinado a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones.

En esencia, como resultado de la Ley 1341 de 2009, las labores de soporte técnico para la planeación y gestión del espectro radioeléctrico, así como de su vigilancia y control (excepto para el servicio de radiodifusión sonora) se trasladan a la Agencia Nacional del Espectro. En este punto, consideramos importante mostrar aquellas funciones que el Ministerio, en cumplimiento del Decreto 1620 de 2003, venía ejerciendo en cuanto a espectro que como resultado de la entrada en vigencia de la Ley de TIC pasan a ser competencia de la ANE. En el Decreto 1620 se establecía:

ARTÍCULO 11. DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL SECTOR. Son funciones de la dirección de desarrollo del sector las siguientes:

2. Investigar acerca de las nuevas tendencias nacionales e internacionales del sector de las comunicaciones en cuanto a (...) administración del espectro electromagnético con excepción de lo dispuesto en artículo 76 de la Constitución Política y servicio postal. (...)
8. Recomendar los parámetros de valoración por el uso del espectro radioeléctrico y estudiar la estructura de contribuciones del sector de las comunicaciones, conforme a la normatividad vigente.

ARTÍCULO 12. DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS DE COMUNICACIONES. Son funciones de la Dirección de Administración de Recursos de Comunicaciones, las siguientes:

1. Formular políticas para la asignación, control y vigilancia de los recursos de comunicaciones. (...)
4. Cumplir los procedimientos de notificación, registro y coordinación internacional de las asignaciones del espectro radioeléctrico con excepción de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política.
5. Adelantar investigaciones para establecer posibles infracciones al régimen del espectro con excepción de lo dispuesto en artículo 76 de la Constitución Política e imponer las sanciones pertinentes.
6. Notificar ante los organismos internacionales las interferencias detectadas por señales originadas en otros países. (...)
9. Establecer los requisitos técnicos requeridos para adelantar el proceso de selección objetiva para la asignación de los recursos de comunicaciones, de conformidad con la normatividad vigente. Así mismo, los establecerá en los casos que se asignen a petición de parte, de conformidad con la normatividad vigente.

En efecto, la ANE recibió las funciones de soporte técnico y de vigilancia y control que venía cumpliendo el Ministerio con mayores niveles de profesionalización, dentro de las cuales se destacan: i) soporte técnico a la gestión del espectro, ii) mecanismos de valoración de frecuencias de espectro, y iii) vigilancia y control del uso eficiente del recurso.

Por otra parte, la introducción del principio de neutralidad tecnológica en la ley 1341 de 2009, genera importantes desafíos para la planeación y vigilancia del espectro, ya que es de esperarse que la eliminación de restricciones de uso del espectro radioeléctrico, tanto relativas a la tecnología para prestar el servicio como relativas a los servicios atribuidos, requiere de importantes procedimientos para evitar (planeación) y sancio-

nar (vigilancia y control) el uso indebido de esta libertad tecnológica que resulte en interferencias que afecten la calidad y continuidad de los servicios que se prestan soportados en las respectivas redes inalámbricas.

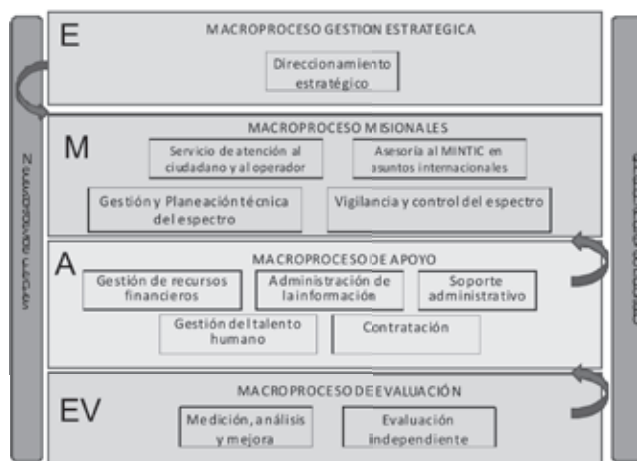
Finalmente, es importante resaltar que la ANE trasciende del hecho de simplemente trasladar algunas de las funciones que venía cumpliendo el entonces Ministerio de Comunicaciones en relación con la gestión técnica y vigilancia del espectro radioeléctrico. En efecto, se pretende abordar y desarrollar estas funciones, junto con otras nuevas, con un enfoque que responda a los nuevos retos de las tecnologías y el mercado. Esta modificación implica para el Ministerio la especialización de funciones sobre la política y asignación del recurso y la administración de los actos.

3.4.2. Los Decretos 093, 094 y 095 de enero 19 de 2010: Estructura y Planta de Personal de la ANE

Como resultado del invaluable proceso de discusión y retroalimentación con el Comité Técnico del PRAP, y en cumplimiento de los lineamientos transversales del Programa para la Reforma de la Administración Pública, el Gobierno Nacional expidió en enero de 2010 los decretos de estructura y planta de personal para la Agencia Nacional del Espectro.

En relación con el Modelo de Operación por Procesos de la ANE, armonizamos con enfoque sistémico la misión y visión institucional, derivadas del mandato de la Ley 1341 de 2009 de creación de la entidad, orientándola hacia una organización por procesos que permitan cumplir a cabalidad el objetivo de “brindar el soporte técnico para la gestión y la planeación, la vigilancia y control del espectro radioeléctrico, en coordinación con las diferentes autoridades que tengan funciones o actividades relacionadas con el mismo.” Ver Gráfico 9.

Gráfico 9. Modelo de operación por procesos Agencia Nacional del Espectro



Fuente: Estudio Técnico “Agencia Nacional del Espectro” Versión final aprobada en Dic-09

Los servicios previstos para la ANE son:

- a. Asesoría al Ministerio de TIC para el diseño y formulación de políticas, planes y programas relacionados con el espectro radioeléctrico.
- b. Gestión y planeación técnica del espectro radioeléctrico.
- c. Vigilancia y control del espectro radioeléctrico
- d. Estudios de administración, vigilancia y control del espectro radioeléctrico, incluyendo los satelitales.
- e. Valoración por el derecho al uso del espectro radioeléctrico y la estructura de contraprestaciones.
- f. Control internacional de interferencias.
- g. Participación en las diversas conferencias y grupos de estudio especializados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y otros organismos internacionales, en coordinación con el Ministerio de TIC.

- h. Investigación de infracciones al régimen nacional del espectro e imposición de sanciones.
- i. Cese de operaciones no autorizadas de redes
- j. Decomiso provisional y definitivo de equipos y demás bienes utilizados por los infractores.

Como se observa en el Gráfico 9, el núcleo misional de la ANE tiene dos grandes macroprocesos. Primero, la gestión y planeación técnica del espectro radioeléctrico, que tiene como objetivo brindar el soporte técnico para la gestión y la planeación del espectro radioeléctrico, para lo cual se crea la Subdirección de Gestión y Planeación Técnica del Espectro. El segundo macroproceso corresponde a la vigilancia y control del espectro radioeléctrico, para lo cual se crea la Subdirección de Vigilancia y Control del Espectro. Adicionalmente, con el objetivo de cumplir con las actividades de apoyo a la entidad se crea la Subdirección de Soporte Institucional.

Por otra parte, la Ley 1341 en su artículo 27 estableció que la ANE “contará con un Consejo Directivo, como instancia máxima para orientar sus acciones y hacer seguimiento al cumplimiento de sus fines. Dicho Consejo estará integrado por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, quien lo presidirá, por el Viceministro, y por el Coordinador del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces...”. Así la Estructura integral de la Agencia Nacional del Espectro se ilustra en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Estructura Agencia Nacional del Espectro



Fuente: Estudio Técnico “Agencia Nacional del Espectro” Versión final aprobada en Dic-09

En la Agencia Nacional del Espectro se crean 55 cargos, con los cuales se cumplen cabalmente las funciones asignadas por la Ley a la entidad.²³

Tabla 5. Planta de personal propuesta para la ANE

Nivel	Número cargos	Costo Asignación.
Total DIRECTIVO	4	\$ 32,587,138
Total ASESOR	8	\$ 48,861,059
Total PROFESIONAL	33	\$ 103,023,523
Total TÉCNICO	5	\$ 5,909,400
Total ASISTENCIAL	5	\$ 5,245,486
Número y Total Mensual Asignación Básica	55	\$ 195,626,606
Total Anual Asignación Básica		\$ 2,347,519,272
Costo Total Anual		\$ 4.713.933.043

Fuente: Estudio Técnico “Agencia Nacional del Espectro” Versión final aprobada en Dic-09

²³ Hay que señalar que la asignación básica del Director General está por fuera de las escalas salariales vigentes y por lo tanto requirió de aprobación especial mediante el decreto 095 de enero 19 de 2010.

4. Política e institucionalidad para el servicio público de televisión

En materia del servicio público de televisión, dentro del marco de las competencias asignadas al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como ente rector del sector TIC, fueron varios los retos que la evolución tecnológica y el devenir convergente de los mercados plantearon a lo largo del período de mi gestión. Todos ellos, no sólo insondablemente desafiantes, pues traían implícita la revolución de la estructura misma del servicio y su institucionalidad; sino además, profundamente significativos para la vida democrática del país que exige nutridas conciencias ciudadanas, informadas de forma imparcial, veraz y plural.

4.1 Contexto sectorial

Desde finales de 2006, se inició uno de los períodos más significativos para el desarrollo del servicio público de televisión en Colombia, pues, aunque pareciera ser un período corto, lo cierto es que en él, el fenómeno de la convergencia tecnológica y de mercados imbuyó también a la televisión con una fuerza irreversible. Así mismo, presenciamos importantes asentamientos empresariales y transformaciones en la dinámica tradicional del mercado de televisión, como las promovidas por el segmento de la industria de televisión cerrada. Por su parte, la industria, las necesidades de los televidentes y el comportamiento del propio mercado evidenciaron la necesidad de terminar formalmente la concentración del mercado de la televisión nacional de operación privada en dos operadores y la apertura del proceso para adjudicar un nuevo canal privado de televisión abierta.

Por otro lado, el país abrió las puertas a un nuevo concepto de televisión y de televidente cuando introdujo la Televisión Digital Terrestre con la adopción del estándar DVB-T. En este contexto, la institucionalidad regulatoria del sector se mostró claramente obsoleta y el CONCEPTO DE “CONTENIDOS AUDIOVISUALES”, MUCHO más amplio que las reducidas posibilidades que permite la televisión tradicional, cobró su merecido lugar en la agenda pública.

La imprevisible irrupción de tan importantes transformaciones exigió la adopción y promoción de respuestas oportunas, eficientes y, sobre todo, conscientes de que el servicio público de televisión no es hoy el mismo que conocimos hace 10 años, con todas las implicaciones que de ello se derivan. Para lograr generalizar esa conciencia y empezar a articular a las autoridades sectoriales y a la industria alrededor de la misma con miras a construir mancomunadamente la nueva estructura que requiere el servicio de televisión, fue necesario emprender varias iniciativas durante los primeros dos años de mi gestión.

4.2 La nueva realidad convergente del servicio de televisión: El Proyecto de Ley 148/Senado-191/Cámara de 2006

Desde el segundo semestre de 2006, a pesar del escepticismo y la oposición de muchos sectores, propusimos al Congreso de la República una reforma estructural a la Comisión Nacional de Televisión, con miras a que, en ejercicio de su función de definir la política del servicio público de televisión, se reorganizara como un ente regulador más técnico y con funciones adecuadas para lo que de él exige el fenómeno convergente de redes, servicios y mercados.

Con ese claro objetivo, presentamos para debate legislativo y socializamos ampliamente con el sector, el Proyecto de Ley No. 148/Senado-191/Cámara de 2006, por medio del cual se establecían, entre otras, disposiciones orientadas a especializar e individualizar dos tipos de regulación; la de redes y la de contenidos, para garantizar un tratamiento homogéneo a toda la infraestructura de transmisión; y se elevaba el perfil de los Comisionados a efectos de exigir especiales conocimientos y experiencia a quienes ocupan dicho cargo.

Este ejercicio democrático, pese a no ser aprobado por no haber sido sometido al trámite de rigor por las Comisiones Sexta de Senado y Cámara, permitió posicionar en los debates en el Congreso, la propuesta que la convergencia implica ineludiblemente la necesidad de reformular la estructura regulatoria sectorial.

4.3. Política para la televisión y radio pública nacional: Conpes 3518 de 2008

Toda vez que los efectos de la convergencia permearon también el servicio de televisión de operación pública y que el fortalecimiento de ese mecanismo es un firme compromiso de este Gobierno, nos propusimos

discutir con expertos en la materia, cómo debían afrontarse desde la televisión pública los retos del nuevo panorama convergente.

En este sentido, una mesa de expertos conocedores de la naturaleza de esta modalidad del servicio, brindaron herramientas que nos permitieron proponer al Gobierno Nacional la formulación de una política para el fortalecimiento de la televisión pública de cara a los retos convergentes, que es coherente con su vocación misional.

Como resultado de este proceso, en el documento Conpes 3518, aprobado el 12 de mayo de 2008, se establecen los lineamientos de política para el fortalecimiento de la gestión de la radio y televisión pública nacionales, a través del cual se promueva la prestación de un servicio eficiente, se optimice el modelo de negocio de la red pública y se consoliden los servicios de radio y televisión como instrumentos estratégicos del Estado para fomentar la educación, la cultura, la ciencia, la participación democrática, la construcción de ciudadanía y la generación de identidad nacional.

Así, buscamos fortalecer la gestión de la radio y televisión pública nacionales con el fin de promover la expresión ciudadana y la convivencia pacífica, y facilitar el ejercicio del derecho a la información y la comunicación educativa, cultural, de la ciencia, la recreación, la participación democrática, la construcción de ciudadanía y la generación de identidad nacional, con los siguientes lineamientos:

Promover, fortalecer y mejorar la programación y producción en los canales y emisoras de la red pública nacional de radio y televisión, de tal forma que cumplan su misión con responsabilidad social.

- Promover la implementación de iniciativas que tengan como objetivo generar nuevas fuentes de ingresos para la inversión en la gestión de la radio y televisión pública nacional.
- Generar las bases para consolidar un modelo eficiente de operación, que fortalezca un esquema organizacional de gestión de la radio y televisión pública nacional que se adapte al entorno competitivo del sector.
- Fortalecer al Estado en su capacidad de garantizar los derechos ciudadanos a la información y la comunicación.
- Promover la participación de los distintos sectores sociales en el control social a las emisoras y los canales públicos nacionales.

Todo esto fomentará la participación plural en asuntos de interés público y el reconocimiento de la diversidad cultural, contribuyendo a la ampliación de la democracia y a la construcción de desarrollo humano en Colombia.

5. Reestructuración del Sector Postal: Liquidación de Adpostal, creación de SPN y fortalecimiento de la política postal

El sector postal ha sido sujeto de importantes transformaciones en los últimos años como resultado del desplazamiento que vivió el correo tradicional, medio emblemático de comunicación en buena parte del Siglo XX, por parte de los nuevos servicios de telecomunicaciones resultantes de las trascendentales innovaciones tecnológicas del sector TIC en los últimos veinte años.

Frente a esta realidad tecnológica y de mercado, el papel del Ministerio se había relegado al otorgamiento de las respectivas habilitaciones a una multiplicidad de operadores enfocados en la atención de nichos de mercado muy concretos, en tanto que el operador oficial veía caer abruptamente su participación al tiempo que presentaba problemas financieros, operativos y técnicos. En este crítico escenario, fue inminente la necesidad de liquidación del operador Adpostal y crear al mismo tiempo a Servicios Postales Nacionales, que con éxito funciona hoy en día bajo la marca 4-72 (marca que significa la posición geográfica de Colombia en el mundo, ubicada en el Alto de Menegua (Meta), 4° latitud norte y 72° longitud occidente, considerado el centro de Colombia).

Así mismo, desde el inicio de mi gestión como Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, estuve convencida de la necesidad de rescatar el papel del Ministerio como ente rector de la política postal. Fue así como, a partir de la conformación de un equipo interdisciplinario al interior del Ministerio,

trabajamos en la preparación de los proyectos de instrumentos legales para lograr este objetivo, así como en la definición de los ejes estratégicos de una Política Postal que contribuya a promover la competitividad del sector en el contexto de reconversión tecnológica y de mercado que lo caracteriza.

5.1. Antecedentes de la Liquidación de Adpostal²⁴

Según lo señalan los documentos del Programa PRAP del Departamento Nacional de Planeación, Adpostal se volvió inviable para el Gobierno Nacional por problemas relacionados con todas y cada una de sus dimensiones operativas.²⁵

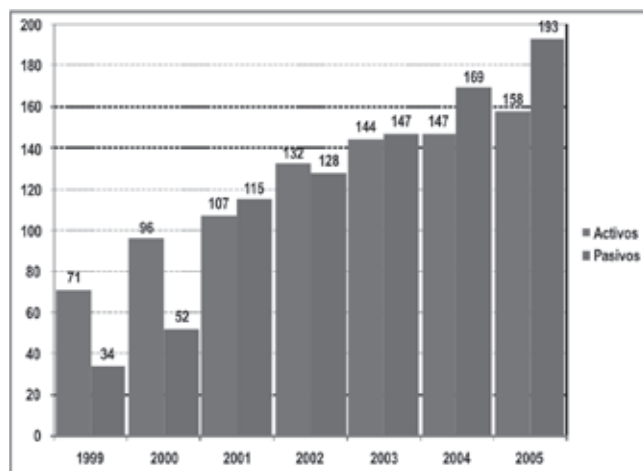
Entre los problemas endógenos más importantes, podemos mencionar: falta de crecimiento, problemas profundos de cartera, una inexistente inversión en los activos postales, una red postal débil, frágil y segmentada, falta de respaldo patrimonial, pasivo laboral asfixiante, problemas comerciales de orden estructural que se reflejan en una pérdida de mercado sistemática, costos de operación elevados, así como sistemas de información deficientes que impiden la toma de decisiones estratégicas acertadas en materia de gestión de la empresa.

Desde la perspectiva laboral, Adpostal soportaba una gravosa convención colectiva de trabajo (\$6.925 millones anuales), lo cual se acentuaba con el hecho de contar con una nómina de pensionados que triplicaba la planta de personal activo de la empresa, al momento de tomar la decisión de su liquidación.²⁶ Más grave aún, las cargas laborales no corresponden a los niveles del mercado.

Adicionalmente, sus deficiencias en el plano financiero y operativo, constituían una amenaza inminente a la responsabilidad para cubrir un pasivo pensional del orden de \$ 700.000 millones. Por su parte, los bajos perfiles de los funcionarios, sumado a la existencia de cuatro organizaciones sindicales, que implicaban 212 fueros sindicales, hacían poco factible el éxito en la implementación de políticas de gestión de personal que incrementaran los niveles de eficiencia y eficacia operativa de la empresa.

En el ámbito financiero, Adpostal estaba lejos de presentar una base consolidada de activos, ya que venía de un largo período de ausencia de inversiones activos postales estratégicos. Su estructura financiera se encontraba profundamente afectada por el aumento en la importancia relativa en los activos improductivos, especialmente en cuanto hace referencia a aquellos representados en cuentas por cobrar y cartera improductiva. Además, el crecimiento de los pasivos se acentuó a partir de 2001, cuando éstos superan el valor de los activos, generando un patrimonio negativo de \$34.367 millones a diciembre de 2005, prueba de un profundo grado de insolvencia, como se ilustra en el Gráfico 11.

Gráfico 11. Estructura de Activos y Pasivos de Adpostal



Fuente: DNP-PRAP (2008)

²⁴ Para más detalle sobre el diagnóstico de Adpostal, remitirse al artículo de la Ministra Martha Pinto de De Hart.

²⁵ Informe de Gestión 2005-2006 de la Reforma Postal en Colombia. Programa PRAP, Departamento Nacional de Planeación.

²⁶ De hecho, los factores salariales que comprendían los pagos legales y extralegales superaban el promedio de los estándares tanto nacionales como los internacionales, registrando un elevado factor prestacional de 2.12.

En consecuencia, Adpostal dependía para su supervivencia financiera de ingresos externos a su operación, provenientes del Ministerio de Hacienda (pensiones) y del entonces Ministerio de Comunicaciones (Correo Social). Así mismo, el efecto de las provisiones pensionales y de cartera hacía prácticamente inviable la generación de flujos de caja positivos y por ende la generación de valor.²⁷

Desde la perspectiva operativa, el diagnóstico no era nada alentador. Adpostal presentaba un significativo rezago tecnológico que impedía la sistematización de los flujos de objetos postales. Esta circunstancia afectaba drásticamente la eficiencia en la gestión y control de la operación de la empresa, que reportaba para finales de 2005, los más bajos estándares de calidad en la prestación del servicio (mayor cantidad de artículos perdidos y dañados respecto al resto de participantes del mercado).

Así, a pesar de tener una red de agencias con la mayor capilaridad del país, la falta de gobernabilidad de la organización hicieron que se experimentara una pérdida progresiva en la participación de mercado, que evidentemente, junto con los demás factores que hemos reseñado, consolidaban una profunda crisis.

En esta línea, el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral abreviada, de fecha 31 de mayo de 2005, practicado por la Contraloría General de la República a la Administración Postal Nacional para el año 2004, conceptuó que la entidad se enfrentaba a una inminente crisis financiera y organizacional que demandaba del Gobierno Nacional acciones y compromisos inmediatos para garantizar tanto la continuidad del servicio, como la defensa del patrimonio público.

5.2. Liquidación de Adpostal

El programa 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 desarrollo de dicho programa y de acuerdo con las recomendaciones incluidas en el informe de la Contraloría General de la República de la vigencia 2005 y al análisis realizado por el Gobierno Nacional sobre el sector postal, reflejado en el documento Conpes 3440 de 2006, se tomó la decisión de suprimir la Administración Postal Nacional – Adpostal.

El Decreto 2853 de agosto 25 de 2006 ordena la supresión y liquidación Adpostal en un plazo de dos años, le prohíbe a la empresa iniciar nuevas actividades, y define una serie de medidas administrativas para garantizar la provisión de los servicios postales a cargo del Estado.

En el mencionado Decreto, se estableció que el liquidador de Adpostal sería la Fiduciaria la Previsora S.A. quien actuaría en representación legal adelantando el proceso liquidatorio dentro del marco de las disposiciones del Decreto – Ley 254 de 2000 modificado por la ley 1105 de 2006 y de las atribuciones y funciones señaladas en el Decreto 2853 de 2006.

De acuerdo a lo anterior, La Fiduciaria la Previsora, a través de su unidad de gestión desarrolló lo establecido en las normas mencionadas, buscando cumplir con los objetivos del Gobierno Nacional de desarrollar liquidaciones ágiles, transparentes y a corto plazo, evitando sobrecostos para el país y ayudando a garantizar la continuidad en la prestación del servicio postal.

Adpostal en Liquidación tenía como objetivos:²⁸

- Inventariar y valorar los activos y pasivos.
- Calificar, graduar y pagar los pasivos.
- Salvaguardar los bienes de la entidad y enajenar los no necesarios para la prestación del servicio.
- Administrar, conservar y custodiar los archivos de la entidad.

²⁷ Con la causación neta de pensiones, los márgenes operacionales eran negativos. La empresa perdía al finalizar el año 2002, cerca de \$32 por cada \$100 de ingresos. Sin embargo, una vez se aislaba el efecto de las provisiones netas de pensiones (causación pensiones – transferencias Min Hacienda) el EBIT de la compañía se tornaba positivo en 9,3%.

²⁸ La fuente primaria para la información que se reporta a continuación es el Informe Final de Gestión de Adpostal en Liquidación, presentado por el Apoderado Ramón Angarita Lamk en diciembre de 2008.

- Defender judicialmente los intereses de la entidad.
- Depurar los estados financieros de la entidad y dar inicio a la contabilidad.
- Realizar las gestiones pertinentes para adelantar el pago de las mesadas pensionales.
- Realizar el pago de las indemnizaciones a que haya lugar como consecuencia de la supresión de la Administración Postal Nacional - Adpostal, en los términos legales establecidos.
- Realizar el inventario físico detallado de los activos y pasivos de la entidad y el avalúo de los bienes cumpliendo con los requisitos legales que apliquen.
- Guardar y Administrar los bienes y haberes que se encuentran en cabeza de la entidad manteniéndolos en adecuadas condiciones físicas y ejerciendo las acciones judiciales y administrativas que se requieran para dicho efecto.
- Asegurar la conservación y fidelidad de todos los archivos de la entidad teniendo en cuenta la normatividad definida por el Archivo General de la Nación.

Para cumplir con tales objetivos, la entidad estableció un equipo de trabajo de 27 funcionarios, con sus respectivos manuales de funciones, oficializados en noviembre de 2006.

5.2.1. Inventario de activos

En lo concerniente a la realización de inventarios y avalúo de bienes inmuebles, Adpostal en Liquidación realizó diligentemente los estudios de títulos, oficiando a las Superintendencias de Notariado y Registro a nivel nacional con el fin de verificar la información correspondiente y obtener los respectivos documentos que acreditan la propiedad sobre estos inmuebles. La verificación estudio de títulos frente a inmuebles recibidos se resumen en la Tabla 6.

Tabla 6. Inventario de bienes inmuebles entregados a Adpostal en Liquidación

Detalle	Entregados a la Liquidación	Según Estudio de Títulos
a. Inmuebles propios	54	53
b. Común y proindiviso legalizados	43	24
c. Común y proindiviso a nombre de La Nación y/o Mincomunicaciones ²	0	8
d. No propiedad	0	16
Total	97	101

Fuente: Informe Final de Gestión de Adpostal en Liquidación. Diciembre de 2008

El avalúo del total de inmuebles de propiedad de Adpostal en Liquidación, 77 inmuebles según la Tabla 6, dio como resultado un valor comercial de \$58.011 millones de 2007. Como resultado de la permanente actualización, el inventario de inmuebles válido a diciembre de 2008 corresponde a 80 inmuebles con un valor comercial de \$59.312 millones de 2008.

En relación con el inventario y avalúo de los bienes muebles, Adpostal en Liquidación culminó esta tarea el 22 de agosto de 2007, lo cual permitió que en agosto 24 de 2007 se expidiera la Resolución 165 de 2007. Como resultado, se registraron 36.221 bienes muebles con un valor comercial de \$1.527 millones de 2007. Así mismo, en diciembre 22 de 2008 finalizó el proceso de identificación del 100% de los bienes muebles necesarios y no necesarios para la continuidad en la prestación del servicio por parte de Servicios Postales Nacionales a nivel nacional.

5.2.2. Gestión de Activos

Adpostal en Liquidación se caracterizó por su eficiente gestión de activos, que en el caso de los bienes inmuebles y con las resoluciones en firme, dio aviso a las entidades de la rama ejecutiva en los términos previstos

en la Ley 1105 de 2006 y una vez cumplidos los términos de traslado se dio inicio al proceso de enajenación de inmuebles. A diciembre 30 de 2008, se habían vendido bienes por \$9.117 millones, cuyo avalúo comercial correspondía \$9.559 millones, lo cual representa una eficiencia de monetización de activos inmuebles de 95,37%:

En cuanto al proceso de enajenación de los bienes muebles, a diciembre 30 de 2008 se registran 10.331 bienes vendidos por \$328 millones. Los 4.982 bienes no vendidos, con un valor cercano a \$167 millones fueron transferidos al Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en Liquidación, mediante Acta de transferencia N° 2, Anexo 1. Adicionalmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36 del decreto 2853 de 2006, el Museo postal (12 artículo por \$452 mil pesos) fue transferido al entonces Ministerio de Comunicaciones.

5.2.3. Gestión Laboral

Según el Decreto de Liquidación 2853 de 2006, dentro de las obligaciones del liquidador en la materia se destacan: i) elaborar un programa de supresión de cargos dentro de los treinta días siguientes a la fecha en la asuma sus funciones como liquidador; y ii) terminar los contratos laborales de los trabajadores oficiales y las relaciones legales y reglamentarias de los empleados públicos cuyos cargos serán suprimidos.

En la elaboración del programa de supresión de cargos se tuvo en cuenta la aplicación de la Ley 790 de 2002 y el Decreto Reglamentario 190 de 2003 en lo que se refiere a la protección especial (Retén Social).²⁹

Al momento de la liquidación existían 1.030 cargos en la planta de personal y se suprimieron 599, gestión que se indica en la Tabla 7.

Tabla 7. Supresión de cargos de Adpostal en Liquidación

	Inicial	Suprimidos	Prot Social
Empleados Públicos	36	32	4
Empleados Oficiales	994	567	427
Planta Total	1030	599	431

Fuente: Informe Final de Gestión de Adpostal en Liquidación. Diciembre de 2008

Con base en todos estos procedimientos, se expidió el Decreto 4597 del 27 de Diciembre de 2006, para dar cumplimiento al artículo 11 del Decreto 2853 de 2008.

Dando cumplimiento a la Ley 489 de 1998, la Ley 790 de 2002; la Directiva Presidencial No. 10 de 2002 y el Memorando 340 de 2004, Adpostal en Liquidación, contaba con una nómina de personal activo que correspondía a padres y madres cabeza de familia, personas con limitación física, fuero sindical, fuero materno, pensionables y prepensionados que hubieran sido reintegrados por orden judicial. El 27 de diciembre de 2006 esta nómina estaba conformada por 330 funcionarios. Mientras tanto, a noviembre de 2008, sólo representaba 318 funcionarios. En cuanto a los pagos realizados por concepto de nómina y seguridad social durante el período de vigencia de la liquidación, corresponden a \$23.641 millones. De esta forma, la liquidación desembolsó un promedio mensual de \$838 millones en los gastos de nómina y seguridad social.

5.2.4. Gestión Pensional

Uno de los temas más álgidos de las liquidaciones es la aprobación del cálculo actuarial. Por esta razón, la administración de Adpostal en Liquidación, focalizó sus esfuerzos para remitir un cálculo actuarial pertinente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su aprobación. Esto permitió que en junio 15 de 2007 se remitiera el cálculo actuarial del pasivo pensional de Adpostal con corte a diciembre 31 de 2006.

En esa ocasión se identificaron 9.386 personas con un requerimiento de reservas de 851.767 millones de pesos de 2006. Sólo hasta mayo 19 de 2008, se recibió la respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitando que dicho cálculo se elabore a diciembre 31 de 2007 y que además se discrimine en:

²⁹ El personal catalogado como limitado físico, padres y madres cabeza de familia no son desvinculados de la entidad hasta el cumplimiento de requisitos de pensión o hasta el cierre definitivo de la entidad. Igualmente, personal protegido por fuero sindical conforme a lo establecido en el Decreto 2160 de 2004, las mujeres con fuero materno y las personas que al momento del cierre ya habían cumplido los requisitos para obtener su pensión pero no habían sido incluidos en la nómina de Caprecom y fueron denominados pensionables. Estos cuatro grupos conforman el personal activo de Adpostal en Liquidación.

- Reserva legal con base en lo dispuesto en las leyes 314 de 1996 y 419 de 1997, correspondiente a los tiempos anteriores al 1° de Abril de 1994.
- Reserva legal correspondiente a las cotizaciones efectuadas a Caprecom con posterioridad al 1° de abril de 1994 y que están en FonCap ajustada al régimen legal que le corresponde aplicar al FonCap.
- Reserva correspondiente al reconocimiento efectuado con base en la convención colectiva suscrita.

En coordinación con el Ministerio de Hacienda se expidió el Decreto de prórroga de la liquidación por 5 meses más, con el fin de permitir el afinamiento del cálculo actuarial de la Liquidación.

Después de las discusiones, verificaciones y ajustes de rigor, el 30 de diciembre de 2008 fue aprobado el Cálculo Actuarial de Adpostal en Liquidación con corte a 31 de Diciembre de 2007 asociado a 10.458 personas por un valor de \$1,07 billones. Este pasivo fue discriminado definitivamente en \$667.511 millones de Reserva Legal y \$405.795 millones de Reserva Extralegal.

Por otra parte, El Decreto 2853 de 2006 ordenaba que la financiación del pasivo pensional se hiciera con cargo a los activos que Adpostal tuviera destinados para tal fin (Adpostal no tenía al momento de su liquidación ningún activo destinado), luego con cargo a los activos que una vez ejecutados los gastos de la liquidación quedarán como excedentes, teniendo en cuenta la prelación de este crédito sobre los demás por su característica de crédito laboral (los excedentes de Adpostal son aproximadamente de \$8.000 millones de pesos) y por último el Ministerio de Hacienda y Crédito Público subsidiariamente financiaría el pasivo pensional. Teniendo en cuenta que el pasivo pensional es superior a un billón de pesos, el Ministerio de Hacienda tendrá la obligación de financiar la mayor parte del pasivo pensional.

5.2.5. Gestión Financiera

La ejecución acumulada de ingresos de Adpostal en Liquidación entre septiembre de 2006 a diciembre de 2008, ascendió a \$240.915 millones. De este monto, el 77,1% correspondía a aportes de la Nación. Del total de aportes, el 88,9% provenía del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el pago de las mesadas pensionales e indemnizaciones; mientras que el 11,1% restante, provenía del entonces Ministerio de Comunicaciones para financiar el pago de gastos de la Liquidación.

Por su parte, Adpostal en Liquidación aportó un 22,9% del recaudo acumulado. En relación con los pagos acumulados de Adpostal en Liquidación, estos ascendieron a \$246.322 millones. El 72,9% de los pagos estaba asociado con las transferencias de Previsión y Seguridad Social, para el pago de las mesadas pensionales y su administración, indemnizaciones definitivas y traslados al FonCap.

5.3. Creación de Servicios Postales Nacionales (4-72): una respuesta eficiente y pertinente para la continuidad del servicio postal

Para garantizar la continuidad en la prestación del servicio postal, el Decreto 2854 de agosto 25 de 2006, designó como garante de la prestación del servicio público postal a Servicios Postales Nacionales S.A.

El modelo propuesto por el equipo de expertos que asesoraron al entonces Ministerio de Comunicaciones se fundamentó en generar una organización liviana, asegurando bajos costos, pero con la capacidad estratégica de reasumir eficientemente la gestión asociada con la provisión de servicios postales, así como del Correo Social.

En este sentido, se debe resaltar que la planta vigente de Adpostal al momento de su liquidación en agosto de 2006 consideraba 933 funcionarios de nómina con un costo de asignación básica mensual de \$1.964 millones, así como 1.512 empleados temporales que implicaban gastos de \$1.365 millones, para una carga mensual total de \$3.329 millones.

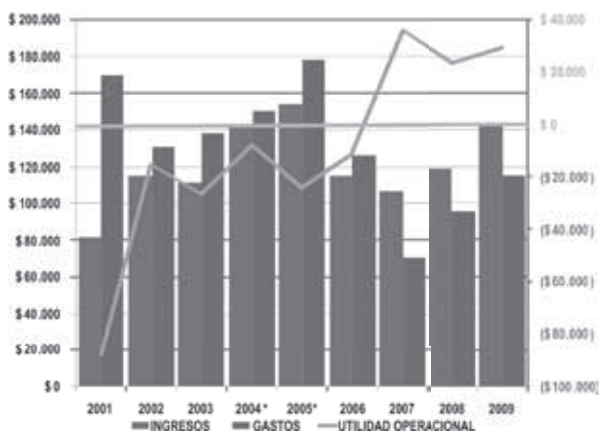
Por el contrario, para esa misma fecha, el plan de adopción gradual de planta de personal de Servicios Postales Nacionales establecía el poblamiento de la nómina de planta de 278 funcionarios en un lapso de dos años, mientras que la tercerización de servicios de personal pasaría de 2.213 empleados temporales en octubre de 2006 a tan sólo 16 en septiembre de 2008. Por lo anterior, era de esperarse que a septiembre de 2008, SPN estaría funcionando con 292 funcionarios con unos costos mensuales de asignación básica de \$1.020 millones (una importante reducción de los costos de personal del 69%).

Desde agosto de 2006 hasta finales de 2009, SPN, que a partir de 2007 funciona bajo la marca 4-72, ha evidenciado un importante proceso de modernización y fortalecimiento en los esquemas operativo, tecnológico, comercial, financiero y de seguridad. De esta forma, se han enfrentado todas y cada una de las deficiencias que traía Adpostal y que fueron reseñadas en la Subsección 4.1.

Desde la perspectiva operativa, a finales de 2009 la empresa contaba con 179 oficinas directas, 1.164 agencias postales, 45 expendios y 407 correistas, que brindaban cobertura en 1.101 municipios del país. Adicionalmente, a través de contratos de colaboración empresarial con diversas compañías, ofrecía el servicio de Giros Nacionales (servicios postales de pago) en más de 6.000 puntos distribuidos a lo largo y ancho del territorio colombiano. Por otra parte, 4-72 tiene a su disposición una flota de transporte que garantiza adecuados niveles de eficiencia en la prestación del servicio a nivel nacional y regional, resultado de un proceso de reingeniería aplicado al sistema de movilización terrestre.

La evolución financiera de Servicios Postales Nacionales S.A. en el período 2006-2009 ha sido bastante satisfactoria, tal y como se ilustra en el Gráfico 12.

Gráfico 12. Utilidad Operacional. Adpostal y SPN (4-72)

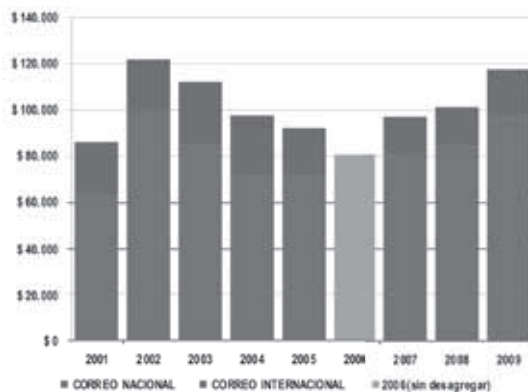


Fuente: Oficina de Planeación de 4-72 (2010)

Es evidente como a partir de 2006, el Operador Postal Oficial inicia una senda de recuperación de sus utilidades operacionales, permitiendo generar valor comercial a la empresa. A partir del Gráfico 12 se infiere que el margen operacional promedio del período 2007-2009 fue del 24,57%, mientras que para el período 2002-2006, dicho indicador promedio fue de -13,45%.

En relación con los ingresos por servicios de correo, el Gráfico 12 ilustra la evidente recuperación de la tendencia decreciente (contracción a una tasa interanual promedio de -9,72%) de ingresos que presentaba Adpostal en el período 2002-2006. Por su parte, dichos ingresos crecieron a una tasa promedio de 9,72% en el período 2007-2009.

Gráfico 12. Ingresos por servicios de correo. Adpostal y SPN (4-72)



Fuente: Oficina de Planeación de 4-72 (2010)

En términos de volumen de admisión de objetos postales, la Tabla 8, presenta un resumen de la situación desde 2002.

Tabla 8. Volumen de admisión de objetos postales. Adpostal y SPN (4-72)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
NORMAL	21.119.985	16.758.746	18.808.322	15.149.871	15.561.354	5.426.246	3.954.887	2.415.001
CERTIFICADO	6.160.514	5.735.563	5.510.598	5.381.665	5.571.445	5.062.595	8.252.969	10.291.099
MASIVOS (FACT)	39.429.297	43.001.395	49.459.876	32.702.225	33.931.829	3.433.649	89.956	1.603.229
TELE - AEROGRA-MAS	4.434.544	4.930.707	4.377.744	4.017.714	4.154.473	1.499.377	1.804.513	3.313.249
ENCOMIENDAS	9.168	10.542	13.573	12.888	13.285	151.989	13.072	N/A
CORRA	3.196.905	3.198.200	3.514.348	4.098.141	4.250.156	881	2.029	642
POSTEXPRESS	1.837.745	2.229.901	2.595.171	2.420.094	2.497.974	2.228.677	1.863.738	3.067.347
OTROS	35.925	22.430	11.288.212	1.737.680	12.207.167	1.963.528	852.921	896.283
INTERNACIONAL	4.248.540	3.900.837	617.848	424.237	428.839	267.191	229.379	84.433
TOTAL	80.472.623	79.788.321	96.185.692	65.944.515	78.616.522	20.034.133	17.063.464	21.671.283

Fuente: Oficina de Planeación de 4-72 (2010)

De la Tabla 8 resulta evidente que, Adpostal definió a partir de 2002 como nicho de mercado para la generación de sus ingresos operacionales el segmento de clientes masivos para entrega de facturas (Empresa de Teléfonos de Bogotá y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá) y extractos bancarios (Granahorrar y Banco Agrario). Por tal razón entre 2002 y 2006 la participación promedio de las admisiones de correo masivo dentro del total fue de 49,41%, mientras que las admisiones de correo normal y certificado pasaron de representar el 33,90% del total de admisiones en 2002 a tan solo el 26,88% en 2006.

Entre 2005 y 2006, frente al marcado deterioro de la estructura corporativa de Adpostal, se perdieron muchos de esos contratos, lo cual impactó significativamente los volúmenes de admisiones de SPN. No obstante, esa caída no se vio reflejada en los ingresos de la empresa, lo cual refleja la estrategia inapropiada que se venía manejando pues la rentabilidad de dicho servicio era muy baja e incluso negativa.

En la actualidad, el modelo de negocio de 4-72 está orientado a fortalecer el modelo de operación, disminuyendo los tiempos de entrega, las devoluciones totales e improcedentes. Así mismo, se busca continuar reduciendo las pérdidas y expoliaciones. En este punto, 4-72 logró reducir el indicador de 5% de objetos perdidos o dañados que ostentaba Adpostal en 2003 a 0,0024% en 2009, gracias a las inversiones realizadas en recursos físicos, tecnológicos y humanos en materia de seguridad.

Con el fin de garantizar una adecuada capacidad de respuesta al entorno competitivo y globalizado en el que se circunscribe la empresa, en 2009 se inició la implementación del nuevo Sistema de Información Postal – SIPost, con el fin de optimizar el control y seguimiento de la operación y brindar un mejor servicio de información a los usuarios.

En materia de innovación y explotación de nuevas líneas de negocio, como respuesta a la estrategia del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de promover la incorporación de TIC en los servicios postales y en consonancia con el programa Gobierno en Línea, 4-72 incursionó en el Correo Electrónico Certificado con el producto Certim@il. De igual forma, se lanzó el piloto de Exportafácil, un proyecto país orientado a facilitar las exportaciones para Mipymes, aprovechando la red postal de 4-72.

A pesar de esta importante dinámica, el Gobierno Nacional ha iniciado la fase exploratoria para definir la estrategia de fortalecimiento del Operador Postal Oficial mediante la búsqueda de un Aliado Estratégico o la generación de alianzas con operadores especializados en algunas líneas de negocio. Definitivamente, la separación de la responsabilidad de prestación del servicio postal universal con altos índices de calidad de la necesidad de incursionar en nuevos servicios, en línea con el avance tecnológico, así como la incursión en

actividades logísticas, requieren de un apalancamiento financiero que no está disponible a pesar de los excelentes resultados de la empresa en el período 2006-2009.

5.4. Definición de la Política Postal y Filatélica del Ministerio de TIC

Durante mi gestión como Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñamos y estamos implementando los lineamientos de un documento de Política Postal con cuatro objetivos:

1. Garantizar la prestación del servicio postal universal de calidad, a precios asequibles y adaptado a la evolución de las tecnologías
2. Promover el desarrollo de un sector postal competitivo y de clase mundial
3. Mejorar la calidad de los servicios postales
4. Impulsar el desarrollo de una cultura filatélica a nivel nacional

En este contexto al Ministerio le esperan grandes retos, muchos de los cuales ya están siendo abordados estratégicamente. En relación con la garantía de la prestación eficiente del SPU, el Ministerio ya cuenta con los criterios para definir adecuadamente las características y criterios de prestación del SPU en el país. Todo esto en consistencia con la realidad horizontal y vertical de la industria de provisión de servicios postales en el país.

En efecto, en el segundo semestre de 2009, contratamos una consultoría con la firma Econométrica, que sistematizó los procedimientos y cuantificó en un escenario de costos evitables, la prestación del SPU por parte del Operador Postal Oficial o el futuro Concesionario de Correo. Consecuentemente, el Ministerio podrá definir tarifas para los servicios prestados al interior del SPU que “regulen” indirectamente el mercado a través de la segmentación de usuarios de los servicios de correo y los que verdaderamente tienen incentivos a utilizar servicios de mensajería especializada.

En referencia al segundo objetivo de política, resulta prioritario promover la incorporación de las TIC en el sector, especialmente para aquellos proveedores de servicios postales que quieran convertirse en operadores logísticos.

Adicionalmente, con los desarrollos recientes resulta inminente promover la ampliación del portafolio de productos postales del Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo, a través de la incorporación de servicios postales de pago, así como servicios logísticos.

Para mejorar la calidad de los servicios postales, consideramos indispensable apropiar a todos los niveles (entidades territoriales, empresas de servicios públicos, operadores y ciudadanía) el Código Postal, que a finales del año pasado lanzamos en la ciudad de Sincelejo, para permitir el despliegue de su rol dinamizador en el encaminamiento de los envíos postales.

Hoy podemos decir con satisfacción que entre 2008 y 2009 se sentaron las bases para que el Código Postal fuera una herramienta con la cual puedan contar todos los habitantes del país, otorgándoles una identidad postal ante el mundo y facilitando su ubicación geográfica, con los consecuentes beneficios que en ámbitos como la logística esto trae.

No menos importantes son los avances relacionados con la promoción de la cultura filatélica. Desde el inicio de nuestra gestión, procuramos que entre las funciones que se le confiaran a Servicios Postales Nacionales como operador designado para prestar los servicios a cargo de la extinta Adpostal, la filatelia no sólo siguiera cumpliendo las inherentes al porteo de la correspondencia, sino que consideramos de la mayor importancia mantener y revitalizar el valor cultural que la misma tiene.

Para ello se trabajó en dos grandes líneas. Primero, mediante el decreto 555 de 2009 organizamos el Consejo Filatélico como un órgano asesor del Ministerio con el fin de fijar los criterios y parámetros que deben observarse para autorizar y emitir estampillas. El Consejo se reunió tres veces desde que se instauró y fijó el cronograma de emisiones 2009 – 2010. Segundo, promovimos el fomento de la cultura filatélica a través de la realización de talleres pedagógicos sobre el coleccionismo de especies filatélicas en colegios de Bogotá y Cali, fruto de lo cual se logró la participación de jóvenes filatelistas en la XXIV Exposición Filatélica Nacional con 28 marcos. Finalmente, la producción de especies postales fue muy importante durante este período;

desde septiembre de 2006 hasta diciembre de 2009 se realizaron 53 emisiones de 152 estampillas en las que se recogieron diversas temáticas históricas, sociales y artísticas.

6. Conclusión: Desafíos institucionales

Es evidente que la modernización institucional del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones es una realidad. Muy seguramente, gracias al nuevo enfoque de gestión del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se logrará que en el 2019 Colombia consolide un verdadero “Ecosistema Digital” en el que interactúen eficazmente las industrias de TIC, medios y entretenimiento, alrededor de la satisfacción de las necesidades de usuarios cada vez más exigentes y ávidos de innovación tanto en servicios como en contenidos, resulte en mejores niveles de competitividad y de inclusión social.

Con el objetivo de dar inicio a la construcción de este ecosistema; hemos dimensionado desde julio de 2006 ‘espacios’ en los que se promueve el acceso y uso de las TIC para el desarrollo social y productivo, se garantizan estructuras legales estables y se promueve la innovación, así como se genera un ambiente propicio para el desarrollo acelerado de nuestro sector.

Teniendo en cuenta que la innovación también imbuye las agendas de política pública, incrementando de manera exponencial las temáticas a abordar, es indispensable que el país continúe con la estructuración de agendas consistentes y planes de acción concretos para el corto y mediano plazo, ejerciendo un seguimiento y autoevaluación continuos.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá continuar generando entornos institucionales que faciliten la rápida adopción de las TIC e incentiven la competencia y la disminución de costos, mediante una adecuada reglamentación de la Ley 1341. En dicho marco legal, caracterizado por la esencialidad de sus principios y la flexibilidad de sus mecanismos de implementación, el sector encuentra no solo un legado de nuestra gestión, sino una plataforma debidamente delineada para que en ella surja naturalmente la competencia y con ella un mejor nivel de bienestar socioeconómico para los colombianos.

Por otra parte, la Agencia Nacional del Espectro deberá trabajar asiduamente en el corto y mediano plazo para consolidarse como un caso exitoso de la respuesta del Estado frente a escenarios en los que las decisiones administrativas deben estar a tono con el acelerado desarrollo tecnológico que confluye en el espectro radioeléctrico alrededor de la masificación de las redes y servicios inalámbricos-

Así mismo, la agenda postal debe adquirir una relevancia particular, en la medida que la Ley 1369 de 2009 redefinió la institucionalidad del sector. En este contexto, el Ministerio de TIC deberá propender por la ejecución de acciones estratégicas concretas que apunten a la modernización del sector postal, mediante la implementación de las TIC en la prestación del servicio, así como en la definición de marcos de política adecuados para el uso de las redes postales como plataforma complementaria a la masificación del comercio electrónico en el país. Por otra parte, deberá ejercer su rol de direccionador de las condiciones de calidad, cobertura y tarificación a costos eficientes de la provisión del servicio postal universal para todos los colombianos a lo largo y ancho del territorio nacional.

Por último, el gran desafío institucional del sector TIC para los próximos años consiste en ajustar el enfoque de regulación en el sector de televisión. Desafortunadamente, nuestros variados intentos de introducir en el país el principio regulatorio de separación de redes y contenidos en el sector audiovisual no ha logrado afianzarse en el espíritu del legislador quien es el competente para allanar el terreno para que Colombia construya a pasos de gigante su Autopista de la Información con dirección a la Sociedad del Conocimiento.

SECTOR FINANCIERO Y BANCA DE OPORTUNIDADES

ANDRÉS FLÓREZ VILLEGAS

Abogado de la Universidad Javeriana, Especialista en Derecho de Seguros de la misma universidad y Magíster en Derecho de la Universidad de Cornell. Fue Director de Foga-fín y Director General de Regulación Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cargo en el que se desempeñó como negociador y coordinador del equipo negociador del capítulo de servicios financieros del TLC con Estados Unidos. Coordinó la comisión redactora de la Ley del Mercado de Valores y del proyecto que dio lugar a la creación de la Superintendencia Financiera de Colombia. Actualmente es socio de la firma Esguerra Barrera Arriaga Asesores Jurídicos y de Konfigura Capital¹.

1. Introducción

Dentro del marco del Programa de Renovación de la Administración Pública en Colombia 2002-2010 (PRAP), se llevó a cabo la transformación del sector financiero colombiano fundamentada en tres pilares estructurales: (i) el fortalecimiento y la modernización del mercado de valores, (ii) la reestructuración del esquema de supervisión y regulación del sistema financiero y (iii) el diseño e implementación de programas para fomentar la bancarización, tal como la Banca de las Oportunidades.

Desde su órbita de funcionamiento, cada pilar se diseñó con el propósito de enfrentar las adversidades que caracterizaban al sector financiero colombiano para comienzos del año 2002, el cual, como es natural, presentaba algunos rezagos que provenían, por lo menos parcialmente, de la crisis financiera del periodo 1997-1998. Se requería en ese entonces implementar cambios estructurales en la regulación del sector financiero que ayudaran al país superar la crisis, así como prevenir nuevas crisis, por lo menos por las mismas causas que desencadenaron la de finales de los noventas.

El sector financiero debió asumir un rol fundamental para la economía colombiana. Era necesario conseguir que este despegara y fuera capaz de generar, en el corto y el mediano plazo, herramientas institucionales para ayudar a crecer al sector real y a los demás sectores de la economía colombiana.

El presente documento tiene como objetivo recopilar los antecedentes y las motivaciones que sustentaron la puesta en marcha de cada uno de los pilares, así como hacer una descripción del contenido de cada reforma y un análisis de resultados esperados y evidenciados.

2. Situación inicial

2.1. Antecedentes y diagnóstico general del sector financiero

Durante el periodo 1997-1999 Colombia atravesó por una de las crisis económicas más significativas de los últimos 100 años. Fue así como se evidenció una contracción en el Producto Interno Bruto (PIB) de más del 4%, que devolvió al país en términos de desarrollo, aproximadamente unos 30 años.

Como la mayoría de las crisis financieras, la crisis del periodo 1997-1998 fue originada por choques tanto externos como internos. Entre los externos se encuentra principalmente la crisis de los denominados tigres asiáticos, entre otras.

A nivel interno, durante la década de los noventas el sector financiero colombiano y en general la economía nacional se enfrentaron a varios procesos de cambio abruptos en la política económica que no le dieron tiempo a la regulación financiera de adaptarse a los mismos para responder a las nuevas necesidades.

¹ Este trabajo ha sido realizado con la colaboración de Laura Tovar Niño, abogada y economista de la Universidad de los Andes.

En primer lugar, para comienzos de los años noventa se presentaron dos procesos paralelos que cambiaron sustancialmente el eje de la política económica en Colombia. Por un lado, se consolidó la Constitución de 1991, la cual introdujo al ordenamiento jurídico colombiano varios cambios institucionales y nuevas políticas públicas que aumentaron desmesuradamente el gasto público (vg. la acción de tutela, la creación de la Fiscalía General de la Nación, el fortalecimiento a la descentralización territorial), sin que correlativamente se diera un aumento significativo en los ingresos públicos, lo que se tradujo en un aumento de la deuda pública. Este aumento en la deuda pública se evidenció en los portafolios de los establecimientos de crédito, pues el porcentaje que esta representaba en el portafolio de deuda creció aproximadamente 20 veces entre 1995 y 2004².

Así mismo, el aumento en la deuda pública fue consecuencia de las reformas en materia del sistema de seguridad social en salud y pensiones implementadas mediante la Ley 100 de 1993. Esta reforma demandó la creación de nuevas entidades, así como la conformación de varios fondos para poder suplir las necesidades básicas en salud y pensiones de millones de colombianos. El nuevo sistema introdujo, a su vez, a las administradoras de los fondos de pensiones, un jugador fundamental en el sector financiero colombiano.

Por otro lado, para este periodo se emprendió un ambicioso proceso de liberalización de la economía colombiana en general, y del sector financiero en particular, tras más de 40 años de proteccionismo económico. En lo que respecta al sector financiero, además de los cambios institucionales y estructurales que sufrió el sector, para el mismo periodo de tiempo se presentaron reformas a nivel de política cambiaria y de comercio exterior que generaron un importante impacto en el desempeño de esta rama de la economía.

Fue así como se permitió la entrada de nuevos intermediarios al sector, se flexibilizaron los procedimientos de fusión, cesión y liquidación de entidades, se aumentaron las operaciones permitidas a todos los grupos de entidades del sector financiero, se permitió la participación hasta del 100% del capital extranjero en las entidades financieras. Así mismo, para 1991 se estableció en materia cambiaria que las divisas vinculadas a transacciones con el exterior podían ser negociadas a través del sistema financiero y no de manera exclusiva a través del Banco de la República, entre otras.

Como era de esperarse, estas reformas impactaron fuertemente al sector financiero, se presentó una mayor y creciente profundización financiera, aumentando el número de entidades bancarias y no bancarias. Por su parte, la banca pública, que para 1991 representaba más de 55% del sector bancario, en 1998 representaba un 18% del mismo. De la mano con lo anterior, se evidenció un incremento significativo en la participación de la banca extranjera, la cual pasó de tener tan solo el 8% de los activos del sistema bancario en 1991, a tener un 32% de los mismos tan solo siete años después³.

Todo lo anterior trajo importantes consecuencias económicas. En efecto, la entrada de capital estimuló el gasto público y privado, lo que redujo las tasas de ahorro público y privado y amplió el déficit en cuenta corriente. Así mismo, aumentó la demanda de bienes no transables (especialmente la finca raíz), llevando a un incremento en el crédito interno y en el precio de los activos, como también a una apreciación real del peso colombiano⁴. Estos hechos no permitieron a la economía colombiana enfrentarse a la crisis económica mundial de este periodo, siendo inevitable sufrir una contracción en el producto interno de más del 4%, tal como ya ha sido indicado.

2.2. Bancarización

Para los primeros años de esta década la bancarización en Colombia, el acceso a servicios financieros formales tanto desde el punto de vista del ahorro como del crédito, era en general baja. La población con los niveles de ingreso más bajos del país, era la población más marginada del acceso a los servicios financieros.

La bancarización en Colombia medida como la cartera sobre el producto interno bruto, para el año 2003 alcanzaba apenas un 20%. Para el 2005 se calcula que la cobertura geográfica del sistema bancario en Colombia alcanzaba a cubrir tan solo el 92% de la población colombiana, con presencia en tan solo el 71% de los municipios, siendo preocupante que en la mayoría de estos tan solo existía una sucursal bancaria del Banco Agrario.

2 Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- 3399 de 2005.

3 Departamento Nacional de Planeación. La crisis financiera y la experiencia internacional. Bogotá, enero de 2000.

4 Banco de la República. URIBE, José Dario. Algunas lecciones relevantes aprendidas de la crisis financiera colombiana de 1998-1999. Bogotá, 2002.

Así mismo, los estudios encontraron que si no se tenía en cuenta la cobertura alcanzada por el Banco Agrario, la banca privada solo cubriría un 25% de los municipios del país, cobijando un 73% de la población.

Estas cifras resultaban bastante preocupantes para el Gobierno Nacional debido a que la teoría económica en innumerables oportunidades y mediante diversos estudios ha demostrado que la profundización financiera es un elemento fundamental para conseguir crecimiento y desarrollo económico. En este sentido, y teniendo en cuenta los rezagos de la crisis ya planteados, y los retos a futuro que debía asumir el sector financiero colombiano, se llegó a la conclusión que era indispensable diseñar una política pública que permitiera profundizar el sector financiero y “bancarizar” a la población colombiana.

En el marco de esta iniciativa se diseñó la Banca de las Oportunidades, programa liderado por el Gobierno Nacional que tiene por objetivo proveer servicios financieros integrales a las poblaciones de bajos ingresos, que generalmente han sido excluidas del mismo.

Los segmentos de población a los que va dirigida esta política son las familias de menores ingresos, la micro, pequeñas y medianas empresas y los emprendedores⁵.

2.3. Mercado de capitales

En lo que respecta al mercado de capitales colombiano, para el año 2004 los expertos lo catalogaban como un mercado subdesarrollado. Para este entonces, en los países miembros de la OECD, todos países con un mercado de valores desarrollado, en promedio la capitalización del mercado representaba el 82% del PIB, mientras que en el caso colombiano representaba tan solo un 19% del PIB⁶.

A pesar de lo anterior, durante el periodo 1997-2005 el mercado de valores aumentó sustancialmente el volumen de transacciones diarias en la mayoría de los instrumentos. Por ejemplo, el mercado de renta fija se multiplicó más de 14 veces, con un aumento significativo en la participación de la deuda pública, mientras que el mercado de divisas aumentó en un 200%.

El aumento en el volumen de las transacciones se debió principalmente a la activa participación de los inversionistas institucionales en el sector con los ahorros del público, sin embargo, el mercado de capitales colombiano seguía siendo un mercado muy pobre en comparación con los demás mercados y no suplía las necesidades demandadas por sus inversionistas debido a la escasa oferta de productos financieros.

Así mismo, el mercado de capitales no era muy utilizado por el sector real como mecanismo de financiación. En efecto, para ese entonces el sector real se financiaba en más de un 40% con recursos de las entidades bancarias. Este mecanismo de financiación es mucho más costoso que los bonos, títulos participativos o incluso las acciones. Además de esto, la oferta de créditos bancarios tiene como límite el 25% del patrimonio técnico de las entidades bancarias, por lo que en muchas ocasiones el mercado no podía suplir todas las demandas de crédito bancario del sector real, encareciendo el acceso al mismo.

Por estas razones era necesario profundizar el mercado, modernizarlo, dinamizarlo y garantizar una regulación estable y segura que permitiera atraer nuevos inversionistas nacionales y extranjeros al sector financiero colombiano.

2.4. Supervisión y regulación

Como fue mencionado en párrafos anteriores, la crisis económica colombiana se debió, entre otros factores, al débil marco regulatorio del sector financiero, el cual no estaba preparado para asumir todos los cambios estructurales de política económica. En este sentido, y corroborando lo que dice la teoría económica sobre las crisis financieras⁷, algunos años después a la misma se estudiaron sus causas y se emprendió a reformar y a fortalecer el marco regulatorio.

Para los expertos en el tema, era fundamental otorgar a la entidad supervisora autonomía e independencia, para lo que debía contar con los recursos propios y necesarios para garantizar la correcta vigilancia y sanción

5 Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-3424 de 2006. La Banca de las oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás Servicios financieros buscando equidad social.

6 CARMICHAEL, Jeffrey. “Colombia: Creation of a Unified Supervisory Agency for the Financial Sector” Noviembre 2004.

7 CLAVIJO, Sergio. Crisis financieras. Regulación y supervisión: algunas lecciones para economías emergentes. Bogotá, Mayo 2001.

de los bancos y demás entidades del sector. Esto se debía en parte a que los cambios estructurales de la economía colombiana y las repercusiones que esto tuvo en el sector financiero modificaron la composición de los activos financieros de los establecimientos de crédito, razón por la cual era menester tener un regulador integral que conociera de las operaciones tradicionales de las entidades y de las actividades realizadas en los mercados de activos financieros.

Adicionalmente, se debía propender por un sistema financiero estable, eficiente y competitivo que protegiera a sus consumidores. La creación de nuevas entidades y la entrada de nuevos productos financieros aumentó sustancialmente el número de inversionistas institucionales y no institucionales y, en general, el número de jugadores del sector financiero. La presencia de estos nuevos consumidores y usuarios del sector imponían a la normatividad colombiana el reto de protegerlos y garantizar un marco regulatorio confiable y atractivo al momento de realizar operaciones en el mercado financiero.

Las nuevas entidades se convirtieron en importantes captadores de ahorro público, el cual antes estaba concentrado en los establecimientos de crédito. Al respecto, el documento CONPES 3399 de 2005 señala que “así, la mayor parte del ahorro financiero en Colombia está en este momento en cabeza de este tipo de inversionistas institucionales. Su crecimiento es evidente: Mientras en 1995 el portafolio de inversionistas institucionales, a pesos de 2004, llegaba a un valor que superaba ligeramente los \$5 billones; en 2004 ascendió a casi 58,6 billones de pesos, incremento que contempla, especialmente, el gran crecimiento de los fondos de pensiones y cesantías.”

Como resultado de este diagnóstico los expertos consultados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomendaron fusionar las Superintendencias Bancaria y de Valores en una sola Superintendencia que recibió el nombre de Superintendencia Financiera de Colombia.

3. Bancarización - Banca de las Oportunidades

3.1. Motivación de la política

3.1.1 Acceso a servicios financieros

Tal como se presentó al comienzo de este documento, la baja bancarización en Colombia es muy baja. Esto ha sido explicado desde la órbita de la oferta de servicios con los siguientes argumentos:

- La ampliación de la cobertura genera altísimos costos fijos.
- Los altos costos operativos disminuyen la rentabilidad de las operaciones, costos que se trasladan a los usuarios.

Desde la órbita de la demanda se determinó que los colombianos no acuden a los servicios financieros formales debido a que:

- Las comisiones que deben pagar los usuarios son un costo muy alto para el tomador del servicio.
- Los trámites para realizar cualquier operación son dispendiosos y cuentan con excesivos requisitos que en la mayoría de los casos no se pueden satisfacer.
- No hay certeza sobre la efectividad de los derechos contenidos en las garantías.
- Historiales crediticios con información negativa sobre los deudores.
- El tope máximo legal para las tasas de interés es insuficiente para sufragar los costos de administración de los servicios.

3.1.2 *Prácticas de financiación informal en Colombia*⁸

La falta de acceso a mecanismos formales de financiación ha llevado a las poblaciones más marginadas a acudir a mecanismos informales. Mediante esta modalidad de crédito si bien no siempre lo que se transa es dinero, se efectúa un préstamo entre las partes que permite obtener un bien (de consumo o no) de manera anticipada y su valor se va pagando dentro del plazo acordado en la venta. Este normalmente se presenta por medio de la venta a plazos y el crédito en especie.

Entre los distintos tipos de crédito que se manifiestan en esta modalidad encontramos casas de empeño, prestamistas y préstamos de amigos, vecinos o familiares. Si bien todos estos son informales en términos de que no son provistos por ninguna entidad ni por un canal comercial que otorga crédito para financiar la compra de sus productos, los amigos, vecinos y familiares no tienen como negocio principal el suministro de crédito.

Adicionalmente, las distintas fuentes de financiación informal identificadas se diferencian tanto por el tipo de necesidad que contribuyen a resolver como por la forma en que operan. En general se podría decir que las fuentes informales si bien tienen productos adaptados exactamente a las necesidades de los clientes, también operan con condiciones financieras que se definen no solo caso por caso, sino por la falta de competencia y la exclusión del sistema financiero como alternativa de fondeo para los clientes del crédito informal. En este sentido, la falta de competencia y de reglas uniformes, universales y transparentes en la definición de las condiciones financieras del crédito informal, permiten al acreedor aprovechar la posición dominante frente al deudor que necesita la financiación. Por supuesto esta situación se exagera por el hecho de que los clientes del crédito informal tienen poco o ningún acceso al crédito formal del sector financiero quedando solo la opción informal como mecanismo para resolver las necesidades.

Si bien en Colombia todas las operaciones de crédito deben observar la tasa de interés de usura, en la práctica ésta termina sin aplicación en los mercados informales precisamente porque están por fuera del marco legal y no están sujetos a ningún tipo de vigilancia del Estado. Los clientes tampoco denuncian el cobro de tasas de interés superiores a la usura, no solo por lo dispendioso y costoso de los procesos judiciales, sino también porque la denuncia conlleva la pérdida del acceso a esa fuente de financiación y probablemente también a otras.

Por otra parte, es importante señalar que los oferentes de fuentes de crédito informal no necesariamente están exentos de costos de operación pues de todas maneras tienen procedimientos de selección de clientes, evaluación y recuperación del crédito que en muchos casos requieren gestiones diarias en varios momentos del día. En el caso de las casas de empeño, también requiere contar una infraestructura mínima de almacenamiento y seguridad de los bienes dados en prenda, incluso en el caso en que la recuperación del bien no suceda y deban proceder a venderlo.

Como se puede evidenciar, estos mecanismos de financiación son adoptados por las personas de escasos recursos ante la imposibilidad de acudir a un banco o a una corporación financiera por los altos costos del servicio o los innumerables trámites y requisitos. Sin embargo, cada una de estas prácticas de financiación presenta riesgos tanto para el acreedor como para el deudor, razón por la cual era menester diseñar alguna política pública que tuviera como objetivo central facilitar el acceso a los servicios financieros, formales, a una porción muy importante de la población colombiana.

3.2. *Descripción de la política*⁹

Como se puede desprender de las anotaciones anteriores, si se quiere estimular el acceso al crédito y el suministro de servicios financieros es necesario garantizarle al acreedor que las tasas de interés y las comisiones que puedan cobrar sean suficientes para cubrir los costos fijos y variables de proveer el servicio.

Con lo anterior en mente, el Gobierno Nacional diseñó una política de largo plazo denominada Banca de las Oportunidades dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso de la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales como ahorro, crédito,

8 Las referencias de esta sección fueron tomadas del documento elaborado por el programa MIDAS de USAID titulado “Encuesta de mercado de crédito informal en Colombia”. Septiembre de 2007

9 Documento CONPES 3424. La Banca de las Oportunidades, una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social. Mayo 16 de 2006.

pagos, transacciones y seguros. El programa de Inversión de “Banca de las Oportunidades” fue creado por el Decreto 3078 del 8 de septiembre de 2006.

De manera inicial los recursos para financiar la Banca de las Oportunidades provinieron de una escisión de Granbanco- Bancafé antes de su privatización. Como anécdota se tiene que después de las primeras dos ventas fallidas de este banco el Presidente de la República quería que Granbanco – Bancafé se transformara en un banco de microcrédito que encarnara desde lo público la Banca de las Oportunidades.

Después de muchas discusiones técnicas que pasaban porque el banco en mención no era el instrumento más idóneo para implementar la Banca de las Oportunidades se decidió utilizar su capital excedentario para dar inicio a este programa y hacer de la Banca de las Oportunidades una política de Estado y no una institución.

La población objetivo de la Banca de las Oportunidades está compuesta por grupos de población conformados por las familias de menores ingresos, las madres comunitarias, mujeres cabeza de hogar, y las familias de habitantes de la calle desplazados, los microempresarios, la población vulnerable, las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores que actualmente no están adecuadamente atendidos. La Banca de las Oportunidades se compone de una red de entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las Organizaciones No Gubernamentales y las Cajas de Compensación Familiar.

El propósito principal de la red es financiar proyectos productivos y de generación de ingresos para la población más pobre. Con esto, se esperaba contribuir a superar la pobreza, promover la igualdad, suavizar las fluctuaciones de ingresos y consumo de los individuos con menos ingresos. En este sentido, y conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos de política de la Banca de las Oportunidades son los siguientes:

- a. Financiación de proyectos productivos presentados por jóvenes bachilleres y discapacitados.
- b. Financiación de proyectos productivos que resulten de la reorientación de las personas vulnerables, trabajadoras sexuales, previo acompañamiento y orientación del ICBF, con el acompañamiento del Sena.
- c. Financiación de proyectos productivos de la población desplazada que cuenten con el acompañamiento y asesoría del Sena.
- d. Financiación de proyectos productivos de las madres cabezas de familia.
- e. Financiación de proyectos productivos que resulten como fruto de todos los procesos de reinserción de grupos al margen de la ley y campesinos damnificados por las fumigaciones y corte manual de cultivos ilícitos.

Como estrategia de implementación de la política, el Gobierno contempló la expedición de algunas reformas en el marco normativo, tales como las que se indican a continuación:

- **Corresponsales no bancarios:** El decreto 2233 de 2006 gestionado por la Banca de Oportunidades, permitió a los intermediarios financieros contratar la prestación de determinados servicios financieros, con terceros como tenderos, supermercados, droguerías, etc. Con esto se facilita a los clientes de una entidad financiera la realización de transacciones en lugares cercanos a su residencia.
- **Cuenta de ahorro de bajo monto:** Por disposición del Decreto 1119 de 2008, está exenta del gravamen a los movimientos financieros y de inversiones forzosas. Así mismo la apertura de estas cuentas requiere de menos trámites que las cuentas de ahorro o corrientes convencionales. Conforme al artículo 1 del Decreto, estas cuentas se caracterizan porque:
 - a) En el caso de cuentas de ahorro a la vista, los depósitos mensuales podrán ser hasta por un monto equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes smlmv, y el saldo al final de cada mes no podrá ser superior a tres (3) salarios mínimos mensuales vigentes smlmv;
 - b) En el caso de los planes de ahorro contractual de bajo monto, se podrán realizar depósitos mensuales hasta por un monto equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes smlmv sin que el saldo

supere al final de cada año cuatro (4) salarios mínimos mensuales vigentes smlmv y dieciséis (16) salarios mínimos mensuales vigentes smlmv a la finalización del contrato;

-
- c) Por lo menos dos (2) transacciones y una consulta de saldo mensuales realizadas por el cliente, no generarán comisiones ni erogación alguna. Los clientes deberán ser claramente informados sobre el alcance de este beneficio, y en particular deberá precisárseles el costo de transacciones o consultas adicionales;
- d) No se preverá costo para los titulares por el manejo de la cuenta o plan de ahorro contractual o de los talonarios o tarjetas necesarios para realizar transacciones propias de estos;
- e) No podrá exigirse un depósito mínimo inicial para su apertura ni saldo mínimo que deba mantenerse.
- **Centrales de riesgo:** se contempló en su momento la expedición de la Ley de Habeas Data, con el fin de exigir a los administradores de bases de datos la utilización de principios constitucionales fundamentales para garantizar el derecho al habeas data de los individuos, proyecto que finalmente se materializó en la Ley 1266 de 2008. Entre otros aspectos, la Ley permitió la caducidad de inmediata de la información negativa para todas aquellas personas que a la fecha de expedición de la Ley se encontraran al día en el pago de sus obligaciones. Adicionalmente, dicha ley reguló expresamente los periodos de tiempo máximos que tienen las centrales de riesgo para mantener la información negativa de las personas, con el fin de garantizarles el derecho al buen nombre. Estableció claramente qué pueden y qué no pueden hacer los bancos de datos con la información personal en ellos contenida.
- **Microcrédito:** Se establecieron, vía decretos del Gobierno Nacional, tasas y comisiones diferenciales para los servicios de microcrédito.

3.3. Logros y debilidades

La Banca de las Oportunidades ha conseguido profundizar el sistema financiero colombiano logrando un aumento en el nivel de bancarización de un 47% para julio de 2006 a un 57% a septiembre de 2009, para la población mayor a 18 años. Para la población total el salto fue de un 30% a un 40% para el mismo periodo¹⁰.

En lo que respecta a la política de corresponsales no bancarios, tal como lo muestra el informe de gestión de la Banca de las Oportunidades, el número de operaciones mensuales realizadas a través de los corresponsales no bancarios pasó de 262.034 en junio de 2007, a 1.697.169 en diciembre de 2009, lo cual demuestra el creciente uso que viene teniendo esta herramienta de acceso a servicios financieros, llegando así a un gran total de operaciones 25.227.616 por COP 4.9 Billones¹¹.

La colocación de créditos a microempresas muestra también favorables resultados. En efecto, entre agosto de 2006 y diciembre de 2009 se desembolsaron 5,1 millones de créditos por COP 15,2 billones. Dichas operaciones se realizaron a través de:

- Bancos y CFC: 1,8 millones créditos por COP 9,3 billones
- ONG: 3,1 millones créditos por COP 5,3 billones
- Cooperativas: 170 mil créditos por COP 604 mil millones
- CCF: 11 mil créditos por COP 40 mil millones

10 Consultado en Junio 2010 en el sitio web <http://www.bancadelasoportunidades.gov.co>

11 Consultado en Junio 2010 en http://www.bancadelasoportunidades.com.co/documentos/Logros%20-%20Informe/informe_de_gestion_y_resultados%20-%20Diciembre%202009.pdf

Uno de los resultados más significativos de la Banca de Oportunidades se ve sin duda en el aumento en el número de nuevos municipios con cobertura de servicios del sistema financiero. Para el año 2006, 309 Municipios no tenían presencia financiera. Al año siguiente ese número se redujo a 252. Para el año 2008, con una significativa reducción, ese número pasó a ser de tan solo 70 Municipios. A la fecha, 60 municipios no cuentan con acceso a servicios financieros, cifra que se espera que llegue a cero para finales del presente año, pues esta es una de las metas del cuatrienio.

4. Mercado de capitales - Ley 964 de 2005

4.1. Motivación

La Ley 964 de 2005 o Ley del Mercado de Valores formó parte del conjunto de estrategias diseñadas por el Gobierno Nacional Central en el año 2002 para fomentar la “confianza inversionista” a los empresarios nacionales y extranjeros, pilar fundamental del plan de desarrollo y programa del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Efectivamente, el Gobierno del Presidente Uribe asumió como bandera que la atracción de inversión directa, nacional y extranjera, impulsaría el crecimiento y desarrollo económico mediante la creación de empleos, el crecimiento de las industrias, el aumento de la competitividad nacional y demás indicadores que se reflejarían en el mejor comportamiento de las variables macroeconómicas y el aumento en el bienestar de la población. En este orden de ideas se diseñó un conjunto de reformas con el objetivo de garantizar estabilidad jurídica, facilidad de trámites y en general un buen entorno de inversión.

Dentro de este conjunto de reformas aprobadas durante el 2005 por el Congreso de la República, se destacan la Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas (Ley 963), la Ley Anti-trámites (Ley 962) y la Ley del Mercado de Valores, también conocida como Ley del Mercado de Capitales (Ley 964).

La Ley del Mercado de Valores, objeto del presente documento, tenía como objetivo central brindar seguridad y protección para los inversionistas nacionales e internacionales, así como ayudar a desarrollar el mercado de capitales.

Fundamentalmente se buscaba facilitar al sector real el acceso a recursos para financiar sus inversiones y crecimiento a menor costo que los créditos ofrecidos por la banca. Con esto se esperaba que el sector real generara empleos, aumentara la competitividad nacional con el fin de desarrollar la economía nacional e insertar a Colombia en los mercados internacionales.

Así mismo, y de conformidad con lo expuesto anteriormente, la Ley 964 de 2005 formó parte de la estrategia de Modernización del Sistema Financiero, puesta en práctica por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y diseñada por el Programa de Renovación de la Administración Pública, liderado por el Gobierno Nacional Central.

4.2. Necesidad de un nuevo régimen para el Mercado de Capitales

Tal como lo reconocieron diferentes expertos en su momento¹², para los años 2002-2003 predominaba en Colombia un esquema de financiamiento basado en los bancos como único canal de crédito. Era muy poco lo que se financiaba a través del mercado de capitales. Este sistema de financiamiento convertía a la economía colombiana y al sector financiero en particular, en un sector muy vulnerable a las crisis financieras. En este sentido, el Gobierno Nacional buscó procurar que Colombia profundizara su mercado de capitales para contar con un “esquema mixto” de acceso al financiamiento (el mercado bancario y el mercado de valores), mediante el cual se lograra minimizar riesgos.

Los esquemas de financiación puramente bancarios eran y siguen siendo predominantes en el mundo occidental, razón por la cual organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial defienden la coexistencia de los dos sistemas (el bancario y el de valores), entre otras razones, para darle la posibilidad a las economías de acudir a otro tipo de financiamiento cuando alguno de los dos esté en dificultades.

12

Entre otros: Fedesarrollo, ANIF, la Misión de Estudios del Mercado de Capitales.

Antes de la ley 964 de 2005 existía un sesgo hacia el mercado bancario. Esta situación desconocía y desprotegea a las nuevas entidades participantes en el sector financiero tal como los Fondos de Pensiones y Cesantías, entidades que para ese momento administraban más del 9% del PIB¹³.

Al mismo tiempo, se evidenciaba una pobre composición del portafolio de inversión de los fondos de pensiones pues el mismo estaba concentrado en más del 50% en TES y otros títulos de deuda pública, un poco menos del 25% en bonos del sector financiero, algo en bonos del sector real y el porcentaje restante en renta variable¹⁴.

Por otro lado, y como resultado de los procesos de democratización de la propiedad como el de ISA y ETB realizados durante esos años, se creía que el mercado de capitales bien utilizado y profundizado sería el escenario propicio para la realización masiva de este tipo de iniciativas. Sin embargo, la situación del mercado de capitales para ese momento, distaba mucho de generar un espacio apto para la realización de importantes operaciones de financiamiento.

En ese entonces, un importante fondo de pensiones de los Estados Unidos¹⁵, al realizar un estudio de la situación de los mercados de valores de algunas economías emergentes ubicó a Colombia en el puesto 22 en una muestra de 27 países. Uno de los argumentos principales para ubicar el mercado en esa posición fue el débil e inapropiado marco regulatorio del mercado de capitales colombiano.

Entre otras cosas se decía que el mercado no contaba con un apropiado régimen de protección al inversionista, no contaba con la liquidez necesaria y carecía de adecuados mecanismos de compensación y liquidación¹⁶.

Con todo lo anterior, se puede ver que Colombia estaba en mora de replantear el marco jurídico del mercado de capitales, razón por la cual se dio trámite al proyecto que estudiaremos a continuación.

4.3. *Naturaleza jurídica de la Ley*

Para comenzar, un aspecto fundamental de la Ley del Mercado de Valores fue su naturaleza jurídica de Ley Marco. Estas leyes se denominan así, en oposición a las leyes ordinarias, en cuanto a través de ellas corresponde al legislador señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular una determinada actividad, esto es, el señalamiento de la política general, en lugar de la regulación minuciosa de la actividad.

En virtud de esta clase de leyes se deja al Congreso únicamente la potestad de determinar los límites de la actuación gubernamental, para que sea el ejecutivo, dentro del marco o cuadro fijado por el legislativo, quien desarrolle la regulación particular mediante la expedición de decretos de intervención bajo el artículo 189, numeral 25.

Como puede verse, la naturaleza jurídica de esta Ley se desprende del mandato constitucional impartido al Congreso y al Gobierno Nacional mediante el numeral 19 del artículo 150 de la misma, tal como se muestra a continuación:

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

13 FEDESARROLLO. El Proyecto de Ley del Mercado de Valores. Reflexiones para la recta final. Economía y Política. Mayo de 2005.

14 www.anif.org Sitio web consultado en junio de 2010.

15 CALPERS. Permissible Equity Markets Investment Analysis and Recommendations preparado por The California Public Employees Retirement System. 2002

16 Ibidem.

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

Este mandato es otorgado al gobierno con el espíritu de que regule aspectos técnicos de manera directa y se elimine el componente político que le imprime el Congreso a la elaboración de las leyes.

Sobre lo anterior resulta pertinente recordar que la Corte Constitucional¹⁷ determinó que la facultad del Estado de regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros tiene dos momentos, uno de ellos a cargo del Congreso de la República y otro a cargo del gobierno nacional.

El trabajo del Congreso es fijar las directrices, los objetivos y criterios y las reglas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno. Este último, por su parte, debe establecer las medidas específicas y concretas aplicables a cada uno de los rubros genéricamente previstos por el legislador.

Teniendo presente lo enunciado anteriormente, el primer aspecto fundamental de la Ley del Mercado de Valores que vale la pena resaltar es que la misma, a diferencia de lo que ocurría con la Ley 35 de 1993 (antigua ley marco del sistema financiero, bursátil y asegurador), estableció expresamente que la intervención del Gobierno Nacional se haría tomando en consideración objetivos y criterios propios del mercado de valores.

Efectivamente, el artículo 1 de la Ley 964 de 2005 establece que el Gobierno Nacional ejercerá la intervención en las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen mediante valores, con sujeción a los siguientes objetivos:

- a. Proteger los derechos de los inversionistas.
- b. Promover el desarrollo y la eficiencia del mercado de valores.
- c. Prevenir y manejar el riesgo sistémico del mercado de valores.
- d. Preservar el buen funcionamiento, la equidad, la transparencia, la disciplina y la integridad del mercado de valores y, en general, la confianza del público en el mismo.

Adicionalmente, la Ley se diseñó de tal manera que la regulación en ella contenida, y la demás que expida el Gobierno Nacional en ejercicio de sus atribuciones, se amolden al dinamismo del sector financiero, se fomenten la innovación y se permita una rápida adaptación a los avances de las comunicaciones.

4.4. Contenido y alcance de la Ley

El contenido y alcance de la Ley de Valores se puede condensar en los temas que se enuncian a continuación:

4.4.1 Modernización del mercado de capitales

Uno de los objetivos que se tuvo al redactar la Ley del mercado de valores fue la modernización de la regulación. Buena parte de la regulación vigente en el mercado de valores para el momento de expedición de la ley 964 de 2005 había sido expedida en los años sesentas y setentas, es decir, antes de que existiera, por ejemplo, el mercado de deuda pública colombiano, que existieran los títulos desmaterializados, los depósitos de valores, los sistemas electrónicos de negociación de valores e internet, entre otras.

Efectivamente, y tal como se ha resaltado a lo largo de este documento, el sector financiero requería un marco regulatorio para su mercado de capitales que fuera capaz de absorber los constantes cambios a los que había sido inmerso durante los últimos años. Requería entonces que la regulación comprendiera la entrada de los nuevos actores del mercado, las necesidades económicas del sector real, proteger a los nuevos inversionistas con el fin de atraer sus participaciones al mercado colombiano, otorgarle liquidez al mercado mediante mecanismos de compensación fuertes, entre otros aspectos.

¹⁷ Sentencia C-428 de 1997, Magistrados Ponentes: José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa.

Es claro entonces que el país requería introducir dinamismo en la regulación, de manera que esta pudiera acomodarse con rapidez a los cambios

4.4.2 Evitar arbitrajes regulatorios

Antes de la expedición de la Ley 964 de 2005 la regulación sobre los productos o servicios del mercado de valores se dictaba en función de los sujetos mismos, lo cual se prestaba para la generación de arbitrajes regulatorios. Contemplaba el artículo 1 de la ley 35 de 1993, que uno de los objetivos que tendría en cuenta el Gobierno Nacional al expedir la regulación sería que el sistema financiero tuviera un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pudiera competir con las demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones. En oposición a esto último la regulación debía tener en cuenta las actividades del mercado de valores.

Así mismo, se contaba con dos instancias de regulación las cuales eran la Sala General de la Superintendencia de Valores, para todo lo concerniente a valores, y el Gobierno Nacional, vía decretos de intervención, en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

El hecho de contar con dos instancias de regulación y con el mandato legal de expedir la regulación a partir de los sujetos regulados, llevó a que la misma actividad, según quien la realizara, tuviera diferente regulación, es decir, llevó a que se presentara lo que se conoce técnicamente como “arbitraje regulatorio”.

El “arbitraje regulatorio” es perjudicial para cualquier mercado y es indeseable debido a que genera contradicciones, excesos u omisiones de regulación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley del Mercado de Valores dispuso, de una parte, que ciertas actividades se considerarían propias del mercado de valores y que los decretos de intervención deberían regular las mismas sin consideración al sujeto que las desarrollara¹⁸. Así mismo, la ley, con el propósito de eliminar los arbitrajes regulatorios, estableció que en adelante la regulación la expediría el Gobierno Nacional, esto es el Presidente de la República junto con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, a través de decretos de intervención¹⁹. Con esto, se eliminaron las dobles instancias de regulación y se mejoró el entorno regulatorio del país.

4.4.3 Cuerpo único normativo

Según la información de la entonces Superintendencia de Valores, antes de la Ley 964 de 2005, existían 23 leyes y 82 decretos vigentes que regulaban asuntos, materias y los agentes del mercado de valores. Las normas anteriores sumadas a las aplicables a las entidades del sistema financiero hacían que el cuerpo normativo de más alto rango fuera sumamente extenso, difuso y ambiguo, afectando la inversión local y extranjera.

La ley 964 de 2005 buscó hacerle frente a lo anterior estableciendo claramente que varios de los asuntos que hoy son regulados directamente a través de leyes o de decretos con fuerza de ley podrían serlo a través de normas de intervención (decretos presidenciales), con lo cual actualmente se tiene un marco normativo más flexible que permite regular un mercado tan cambiante y dinámico de forma más eficiente.

Gracias a esta ley y a los programas del Gobierno Nacional en materia de racionalización de la regulación próximamente será expedido el decreto único del sector financiero, en el cual estará incluida toda la regulación aplicable en Colombia a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

4.4.4 La modernización de las normas de compensación y liquidación y el establecimiento de una cámara de compensación riesgo central de contraparte

Antes de la expedición de la Ley 964 de 2005 las normas de compensación y liquidación no incorporaban principios básicos internacionales del mercado de valores que tutelaran los intereses de los inversionistas. Por ejemplo, antes de la ley del mercado de valores, si estaba pendiente el cumplimiento de una operación en caso de un proceso concursal la persona que era acreedora o deudora del valor respectivo podía resultar afectada como consecuencia de uno de esos procesos pues, a partir de las reglas generales de concursalidad,

¹⁸ Ver artículo 3 de la ley 964 de 2005

¹⁹ Ver artículo 4 de la ley 964 de 2005

todos los activos de la persona respectiva, entre los cuales se encontrarían las garantías o los valores pendientes de entrega, debían constituir la masa que se usaría para el pago de las deudas.

La ley 964 de 2005 introdujo nuevas reglas en materia de compensación y liquidación, donde se encuentra, por ejemplo, el “principio de finalidad” conforme al cual las operaciones sobre valores serán definitivas, irrevocables e incondicionales, de manera que deberán ser compensadas y liquidadas, es decir cumplidas, aun en los eventos en los cuales se abran procesos concursales respecto de quienes intervienen en la operación, siempre que las órdenes hayan sido aceptadas por los sistemas de negociación antes del momento en que se notifique a su administrador de la apertura de un proceso concursal. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones revocatorias a que haya lugar conforme a la ley.

Por otro lado, la ley estableció el marco bajo el cual se podrían crear las cámaras de riesgo central de contraparte. Gracias a esta ley Colombia actualmente cuenta con dos cámaras de compensación para las operaciones del mercado de valores (una para valores, otra para divisas) organizadas por el sector privado, lo que ha atraído inversión nacional y extranjera al país ya que es mucho más seguro transar en el mismo.

4.4.5 Capacitación de los agentes

Era necesario elevar los estándares de idoneidad de los agentes del mercado que realizan actividades de alto impacto como son, por ejemplo, la administración de carteras colectivas y la intermediación desarrollada por las mesas de dinero de varias entidades tanto públicas como privadas.

A partir de este diagnóstico, se generó un acuerdo público-privado sobre la necesidad de que estas personas cumplieran ciertos estándares para lograr su acceso y permanencia en el mercado de valores.

Para cumplir tal cometido, la Ley 964 de 2005 estableció que las personas naturales que realicen actividades de alto impacto deberán inscribirse en el Registro Nacional de Administradores, Funcionarios y Profesionales antes de realizar dichas actividades.

De la misma manera, la ley obligó a todos las personas naturales que realicen actividades de alto impacto en el mercado de valores a presentar y aprobar exámenes de idoneidad profesional y a ser parte de una organización de autorregulación.

Gracias a lo anterior en la actualidad los “traders” y administradores de portafolio tienen que aprobar exámenes de idoneidad y solo pueden entrar a operar en el mercado de valores si son admitidos por el Autorregulador del Mercado de Valores, entidad creada por los diversos actores del mercado de valores como bancos, fondos de pensiones y comisionistas de bolsa para servir como ente autorregulador.

Esta institucionalidad que se ha descrito ha hecho que Colombia sea un ejemplo en materia de autorregulación a nivel continental, al punto que las entidades reguladoras de muchos países de la región vienen a Colombia a aprender de nuestro modelo y, en concreto, del esquema de autorregulación establecido por la ley 964 de 2005.

4.4.6 Materia sancionatoria

La ley 964 de 2005 reguló el tema sancionatorio definiendo, por un lado, las conductas constitutivas de infracciones y, por el otro, el procedimiento sancionatorio que adoptaría la Superintendencia Financiera frente a las conductas ilegales en el mercado de valores²⁰. Esto, con miras a generar protección jurídica para los destinatarios de las normas, así como sus derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso.

4.4.7 Gobierno Corporativo

Dentro de los temas de gobierno corporativo introducidos por la Ley 964 de 2005, encontramos los siguientes:

²⁰ Ver artículos 51 a 62 de la Ley 964 de 2005

- El requisito de que al menos un 25% de miembros de las juntas directivas de los emisores de valores deben ser independientes.
- La obligación a los emisores de valores de constituir un comité de auditoría el cual se integrará con por lo menos tres (3) miembros de la junta directiva incluyendo todos los independientes.
- Se estableció un derecho especial en cabeza de los accionistas minoritarios en virtud del cual las juntas directivas deberían considerar y responder por escrito las solicitudes de aquellos, normas especiales para la readquisición y enajenación posterior de acciones por parte de los emisores de éstas y requisitos especiales en relación con los acuerdos entre accionistas.

4.5. Logros y debilidades

Indudablemente la Ley 964 de 2005 logró mejorar el marco regulatorio del mercado de capitales en Colombia, le otorgó seguridad y estabilidad jurídica, todo lo cual se reflejó en una importante la profundización del mercado de capitales. ANIF ha reconocido que sus principales logros han sido: (i) otorgar mayor seguridad jurídica en las operaciones de valores; (ii) reducir los costos de transacción de las operaciones, (iii) mayor transparencia, (iv) mayor profesionalismo, (v) la creación de los fondos de capital privado y las carteras colectivas y (vi) la construcción y desarrollo del mercado de derivados, entre otros.

Gracias a la ley 964 de 2005 y a otros cambios en la institucionalidad del país se aprecia una recuperación en la bursatilidad del mercado de renta variable, medida como la relación capitalización bursátil/PIB, la cual se ha incrementado de 34% a 42% durante los últimos cinco años. Pese a lo anterior, el valor de las acciones dispuesto para transar como porcentaje del PIB todavía mantenía niveles relativamente bajos de 20% al cierre de 2009.

A diferencia de lo que se esperaba, los emisores de renta variable, es decir, las sociedades del sector real colombianas optaron por incrementar sus colocaciones de bonos, en vez de financiarse con acciones. Este último mecanismo de financiación resulta en algunos casos, un poco más costoso que el primero, razón por la cual se ha acudido de manera masiva a la financiación mediante bonos.

Contrario a lo esperado, las empresas del sector real siguen dejando el mercado de valores como mecanismo residual; es decir, acuden a este mercado cuando los costos de acudir a los bancos son muy altos, o no cumplen con las exigencias de apalancamiento entre otras. Finalmente, los emisores también evidencian serios problemas de liquidez ante la baja profundidad y monto de sus emisiones. Este factor ha generado una barrera infranqueable para empresas de tamaños medianos y pequeños.

Indudablemente lo anterior ha frenado el desarrollo del mercado de capitales en Colombia. Tampoco ha sido favorable en términos de profundización financiera debido a que la financiación por medio de bonos ha sustituido la cartera bancaria. Para el año 2008 la relación cartera/PIB en Colombia estaba cerca al 35%, sin embargo, al sumar los bonos privados esta relación se ubica cerca al 40%²¹.

Por otro lado, como se enunció anteriormente, uno de los mayores aciertos de la Ley del Mercado de Valores fue el desarrollo del mercado de derivados financieros. El desarrollo normativo y la regulación del tema se concretó mediante el Decreto 1796 de 2008. Este Decreto estableció las bases para implementar un sistema estandarizado de derivados en Colombia.

A partir de septiembre de 2008 se realizaron las primeras transacciones de derivados referidos al valor futuro de los TES. En tan solo un año, las negociaciones utilizando estos instrumentos estuvieron alrededor de los \$175.000 millones mensuales.²²

Por su parte, las operaciones de derivados sobre el valor futuro de la TRM se presentaron por primera vez a mediados del año 2009, alcanzando un promedio diario de más de mil millones de pesos en operaciones realizadas. Sin lugar dudas estas operaciones son bastante benéficas en términos de comercio internacional, debido a que le permiten a los comerciantes colombianos cubrir sus riesgos de cambio, reduciendo las barreras para la inserción de Colombia en los mercados internacionales.

21 ANIF. El mercado de capitales y la crisis financiera. Enfoque mercado de capitales. Junio de 2009.

22 ANIF. Desarrollo del Mercado de Valores en Colombia. Enfoque mercado de capitales. Julio 2009.

Otro resultado relevante derivado de la Ley 964 de 2005 es la creación de entidades como Autorregulador del Mercado de Valores y la Cámara de Riesgo Central de Contraparte. Estas entidades han sido creadas con el fin de facilitar la liquidez de las operaciones, al mínimo costo posible.

Se resalta también que, como producto de la ley 964 de 2005, se crearon en Colombia los fondos de capital privado y se les dio un piso jurídico más sólido a las carteras colectivas. A través del Decreto 2175 de 2007 se reguló la administración y gestión de las carteras colectivas, y a partir de diversas normas se flexibilizó el régimen de inversiones admisibles a los inversionistas institucionales como los fondos de pensiones y cesantías.

Es así como se les aumentó el porcentaje de inversiones admisibles en renta fija, pasándolo de un 30% a un 40% del portafolio. En el mismo sentido se aumentaron los porcentajes para inversiones realizadas en el exterior, entre otras reformas, todo lo que repercutió positivamente en el mercado de capitales, imprimiéndoles un mayor dinamismo al mismo. Efectivamente, en palabras de ANIF *“El mercado reaccionó positivamente a esta posibilidad y fue así como las tenencias de acciones locales se incrementaron del 23.1% al 33.5% y la renta variable externa del 6.6% al 7.9% durante 2007-2009, llegando hoy por hoy a más del 41% del portafolio”*²³.

5. Supervisión y regulación

5.1. Motivación

El Programa de Renovación de la Administración Pública adoptó desde el comienzo como una de sus reformas transversales la Reforma de Regulación y Supervisión. La finalidad de ésta reforma era filtrar la institucionalidad vigente, teniendo en cuenta los criterios planteados en el marco conceptual establecido por el Programa y *proponer una reorganización atendiendo a las facultades legales para modificar la administración pública.*²⁴

Los retos impuestos al sector financiero por cuenta de la crisis y la transformación del sector sufrida durante la década de los noventa por cuenta de los diversos factores ya mencionados, debían ser asumidos por un regulador que adoptara el rol intervencionista del Estado en la economía de manera idónea.

No cualquier institución es apta para llevar a cabo esta función. El regulador requiere comprender las condiciones cambiantes de los negocios, conocer el sector, sus participantes, asuntos más sensibles y sobretodo su intervención debe estar motivada y justificada.

Su intervención se debe a la necesidad de enfrentar las adversidades de mercado imperfecto que caracterizan al sector financiero, a saber, la asimetría de información, las externalidades negativas, la falta de señales económicas correctivas ante la presencia de monopolios, la falta de estímulos a la inversión de privados y la permanente inestabilidad del sistema. Todo esto con el fin de acercar los mercados, en la medida de lo posible, a las características de los mercados perfectamente competitivos.

Pese a la teoría, para finales de la década de los noventa y primeros años de este decenio, en aras de llevar a cabo los objetivos propuestos por el PRAP, se encontró que la estructura de regulación del sistema financiero colombiano presentaba algunas características indeseables que enunciaremos a continuación:

5.1.1 Arbitrajes regulatorios

Conforme a lo indicado en el CONPES 3399 de 2005, la existencia de supervisores diferentes promovió arbitrajes regulatorios en temas contables, en el desarrollo de los negocios y en el suministro de información a terceros interesados.

A manera de ejemplo, en el caso de las carteras colectivas las mismas podían ser administradas por entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria (las sociedades fiduciarias) o por la Superintendencia de Valores (las sociedades comisionistas de bolsa o las sociedades administradoras de inversión). Dependiendo del tipo de entidad que las estructurara la regulación y supervisión difería a pesar de que se trataba técnicamente del mismo producto (la administración de ahorro colectivo).

²³ ANIF. Sobre la renta fija corporativa en Colombia. Enfoque mercado de capitales. Marzo 2010.

²⁴ DNP- Programa de Renovación de la Administración Pública- Regulación y Control. Disponible en www.dnp.gov.co Reforma del Estado-Regulación, supervisión y Control.

Otros ejemplos de arbitrajes regulatorios se encontraban en materia de supervisión de intermediarios, de emisores y emisiones de valores y en el régimen sancionatorio.

5.1.2 Economías de escala

La estructura de las superintendencias en ese momento no les permitía contar con los recursos para contratar personal altamente calificado cuando se podrían aprovechar las economías de escala. En el caso particular de la Superintendencia de Valores, esta contaba con recursos muy escasos, tan escasos, que no tenía independencia ni era autosuficiente presupuestalmente. Cualquier mejoramiento de la supervisión (de la planta de personal), debía ser fondeado por el sector privado, y no en todos los casos estos pagos se retribuían en la supervisión.

5.1.3 Conglomerados financieros

Otra particularidad del sector financiero para ese momento era la presencia de conglomerados financieros. Para octubre de 2005 se estimaba que el 66% de los activos del sistema estaban concentrados en tres grupos financieros.

Cada conglomerado estaba y están conformados por entidades de diferente naturaleza jurídica. Es así como tienen sociedades comisionistas de bolsa, fiduciarias, bancos, sociedades administradoras de inversión, fondos de pensiones, entre otros. Esta estructura requería un supervisor común que tuviera una visión panorámica de las actividades y relaciones sistémicas entre las entidades y no supervisores individuales que apenas miraran una parte de las entidades.

5.2. Creación de la Superintendencia Financiera de Colombia

Por todo lo anterior, se decidió fusionar la Superintendencia Bancaria con la de Valores con el ánimo de corregir los problemas que existían con la estructura de ese entonces. Así mismo, la fusión le dio al mercado de valores un peso específico superior, acorde con el riesgo en los balances.

La Superintendencia Financiera armonizó los criterios de supervisión y permitió supervisar a todas las instituciones desde un punto de vista funcional, eliminando los arbitrajes de supervisión.

Como anécdota se tiene que la integración se realizó faltando pocas horas para que entrara a regir la ley de garantías previa a la reelección presidencial que hubiera impedido que se realizara la misma. El plazo inicial para concretar la integración de las superintendencias tenía casi dos meses por delante cuando la Corte Constitucional decidió, al pronunciarse sobre la ley de garantías, establecer reglas que harían imposible la integración de las Superintendencias pasados 8 días a la expedición de la sentencia. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, en lugar de aplazar el proyecto, ordenó que la integración se perfeccionara en los siguientes 8 días. El equipo de trabajo de la integración realizó lo que ha debido hacerse en 2 meses en 5 largos días que culminaron con la expedición una madrugada del Decreto 4327 que dio vida a la Superintendencia Financiera.

Otra anécdota es que el nombre y el logo que se le puso a la nueva entidad surgió de un concurso realizado entre los funcionarios de la entonces Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores. Las casi 900 personas que allí laboraban sacaron papel y lápiz y sometieron a sus compañeros su ideas en un muy interesante proceso democrático para bautizar e identificar a su entidad.

REFORMA DEL SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL

GILBERTO QUINCHE TORO

Presidente de Positiva Compañía de Seguros S.A. Médico con formación en psiquiatría de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Sistemas de Información y Comunicación organizacional, con estudios en Economía y Finanzas. Máster Universitario en Dirección y Gestión de Sistemas de Seguridad Social de la Universidad Alcalá (España). Egresado del Programa Presidentes de Empresa de la Universidad de los Andes. Diplomado en Managed Care (“Salud Gerenciada”), Salud Ocupacional y en Alta Dirección. Se desempeñó como presidente de La Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros, presidente del Instituto de Seguros Sociales y fue Vicepresidente y Director Nacional de Planeación de Salud de la EPS. Ha trabajado como, Consultor del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud del Ministerio de Salud, Consultor en proyectos para el Desarrollo de Servicios de Salud en Centroamérica y Profesor Universitario

1. Una historia que comenzó hace 64 años

Los antecedentes de la Seguridad Social en Colombia se pueden colocar en un contexto histórico desde 1929, año a partir del cual en el país se presentaron, por lo menos, 35 proyectos o intentos legislativos para crearla. Y, fue durante el primer año de gobierno de Mariano Ospina Pérez, cuando se expidió la Ley 90 del 26 de diciembre de 1946, la cual estableció el Seguro Social Obligatorio y creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), como un establecimiento privado para asegurar a los trabajadores particulares.

Cuando se estaban terminando los estudios para el inicio de operaciones del entonces ICSS se registró el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán y los trágicos hechos del 9 de abril de 1948. Esta crítica situación obligó al entonces primer director del Instituto, Carlos Echeverri Herrera, a planificar de nuevo la operación administrativa del régimen de seguro obligatorio con base en nuevos estudios actuariales ya que el tristemente recordado “Bogotazo” modificó notablemente el censo poblacional de la ciudad.

La situación financiera del Seguro Social comenzó a registrar problemas en diciembre de 1950, es decir cuatro años después de su creación. Según publicaciones del diario *El Tiempo*, por esta época las cuentas de la entidad mostraban un déficit de \$1.569.731, debido a que en ese entonces recibía 100 pesos y se gastaba 144.

La cobertura con la cual inició el Instituto fue exclusivamente para los trabajadores del sector privado, es decir, dirigida a prestaciones sociales para los empleados y obreros del sector privado, mientras que las prestaciones del sector público, quedaron a cargo de CAJANAL y las Cajas departamentales y municipales.

El 4 de marzo de 1960 el diario *El Tiempo* publicó que “El entonces ministro de Trabajo, Otto Morales Benítez, inició la exposición del plan de política laboral que se propone adelantar el gobierno del Frente Nacional, y fundamentalmente se refirió al nuevo régimen de Seguridad Social Integral”.

El ICSS empezó con el aseguramiento del riesgo de enfermedad general y maternidad, y en 1967 se amplió a la cobertura de invalidez, vejez y muerte, el llamado IVM, y a la protección de los riesgos profesionales, a través de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP).

La historia nos lleva 10 años más adelante porque fue en 1977, por medio del Decreto Ley 1650, cuando el nombre y la sigla de esta entidad dieron un giro. Se le quitó la palabra colombiano, y del ya famoso en ese momento ICSS se pasó al Instituto de los Seguros Sociales (ISS), como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y sometido a la dirección y coordinación del Consejo Nacional de Seguros Obligatorios. En cuanto al aseguramiento en Salud, el ISS, debía someterse a las normas del Sistema Nacional de Salud.

2. La hora de las grandes reformas

La reforma constitucional de 1991, que partió en dos la historia de los últimos 100 años de la República, aprobó grandes cambios en materia de seguridad social. La nueva Carta estableció que la seguridad social la podían atender tanto entidades públicas como privadas pero advirtió que se debía mantener la regulación, control y vigilancia por parte del Estado.

El Capítulo II de la nueva Constitución Política de Colombia, hace énfasis en la protección integral. En el artículo 48, se establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Así mismo, define que el Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley, y enfatiza que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

2.1. Nace la Ley 100 de 1993

Dos años después de la reforma constitucional de 1991, se expide, en 1993, la Ley 100 que estableció un nuevo Sistema de Seguridad Social integrado por un trípode: salud, pensiones y riesgos profesionales. Este fue gran reto para el ISS que entró a competir hombro a hombro con los particulares en el aseguramiento en estos tres subsistemas.

En ese orden de ideas, la ley 100 de 1993 estableció las directrices para el funcionamiento de los sistemas fundamentales para el aseguramiento integral de la población y la búsqueda de una mejor calidad de vida, así:

- El Sistema General de Pensiones, el cual tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones establecidas, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones. Quedan como opción para los futuros jubilados la Administradora de Pensiones del ISS y las Administradoras de Fondos de Pensiones Privados (AFP).
- El Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual, es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como función esencial velar porque los habitantes del territorio nacional obtengan el aseguramiento de sus riesgos en salud, el acceso equitativo a un paquete mínimo de servicios de salud de calidad, y los beneficios de la promoción y protección de la salud pública. En el desarrollo de este servicio público deberán adelantarse actividades de fomento de la salud, prevención, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad. Se comenzó, entonces a hablar de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) públicas (ISS, Cajanal, Caprecom, **entre otros**) y privadas, y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).
- El Sistema General de Riesgos Profesionales como un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes, que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

2.2. La transformación del ISS

El turno para una nueva etapa de la Seguridad Social en Colombia llegó en el 2002 con la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez. Pero fue concretamente en el 2003, en plenos 57 años del ISS, que el gobierno toma una de las determinaciones más importantes en el terreno de la Seguridad Social del país.

La decisión de transformar el Instituto comenzó a tomar forma en ese año, pero fue por medio del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- 3219 del 31 de marzo de 2003, que se formula el Plan de Modernización del ISS para el sector salud, estableciendo las acciones y compromisos que debía asumir la entidad para hacer viable el negocio de salud, considerando la problemática estructural, financiera y administrativa que enfrentaba el ISS desde la perspectiva de la Entidad Promotora de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y de los Centros de Atención Ambulatoria (CAA).

Con el fin de que el ISS pudiera lograr un equilibrio económico, se estableció un control en el gasto; redimensionamiento y reorganización de la capacidad instalada del negocio de salud, ajustándola a las condiciones reales del mercado; y mejoramiento de la Gestión Interna.

Posterior al estudio realizado para el plan de modernización del sector salud del ISS, el Gobierno Nacional mediante Decreto 1750 del 26 de junio de 2003 realizó la escisión o separación de las actividades de aseguramiento y prestación de servicios (IPS) de la unidad de negocio de salud del Instituto de Seguros Sociales (ISS), con el objeto de mejorar la prestación de servicios de salud de los afiliados del Instituto asegurando su rentabilidad financiera.

2.3. Las siete Empresas Sociales del Estado (ESE's)

Del proceso de escisión hicieron parte la Vicepresidencia de Prestación de Servicios de Salud (IPS – ISS), todas las Clínicas (37) y Centros de Atención Ambulatoria (CAA), quedando estas instituciones organizadas a través de la figura de Empresas Sociales del Estado (ESE), establecidas como entidades públicas descentralizadas del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio a través de la figura de contratación de servicios de salud de acuerdo con la regionalización en el país, y adscritas al Ministerio de la Protección Social.

Las Empresas Sociales del Estado (ESE), fueron organizadas de la siguiente forma:

Tabla 1. Empresas Sociales del Estado

ESE	SEDE	CUBRIMIENTO
Rafael Uribe Uribe	Medellín	Antioquia, Córdoba y Chocó
José Prudencio Padilla	Barranquilla	Atlántico, Bolívar, Magdalena, Guajira, Sucre, Cesar y San Andrés
Antonio Nariño	Cali	Valle, Cauca, Nariño y Putumayo
Luis Carlos Galán Sarmiento	Bogotá	Bogotá
Policarpa Salavarrieta	Bogotá	Cundinamarca, Caquetá, Huila, Meta, Tolima, Boyacá y Casanare.
Francisco de Paula Santander	Cúcuta	Norte de Santander, Santander y Arauca.
Rita Arango Álvarez del Pino	Pereira	Risaralda, Quindío y Caldas.

Las Empresas Sociales del Estado en su estructura contaban con una Junta Directiva, un Gerente General y Subgerencias, que fueron creadas de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio y la rentabilidad social y financiera de la empresa. A partir de esta estructura básica, las Empresas Sociales del Estado definieron la estructura organizacional de acuerdo con las necesidades y requerimientos de los servicios que ofrecían.

Para todos los efectos legales, los servidores de las Empresas Sociales del Estado eran empleados públicos, salvo los que sin ser directivos, desempeñen funciones de mantenimiento de la planta física hospitalaria y de servicios generales, quienes serían trabajadores oficiales.

Con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación del servicio, se estableció que Instituto de Seguros Sociales debía contratar la prestación de servicios de salud con las ESE, de acuerdo con el portafolio de servicios que estuvieran en capacidad de ofrecer y, por un término máximo de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la vigencia del Decreto 1750 de 2003.

Pese a este proceso de reestructuración, se pudo evidenciar posteriormente en estudios de evaluación de la gestión administrativa adelantados por el Gobierno Nacional, que las Empresas Sociales del Estado aumen-

taron el desequilibrio financiero y presentaron deficiencias en la calidad y en la capacidad de los servicios de salud que ofrecían a los usuarios, generando un bajo nivel de competitividad, y haciendo inviable e insostenible el funcionamiento de las mismas. Por lo cual, se llevó a cabo el proceso de liquidación de las siete ESE tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Causas de liquidación de las Empresas Sociales del Estado

Empresa social del estado	Decreto de liquidación	Causas de liquidación
Rafael Uribe Uribe	Decreto 405 de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se evidenció por medio de estudios de evaluación de la gestión que la empresa era inviable e insostenible financieramente. ▪ Calidad del servicio cuestionada, principalmente por alto riesgo para los pacientes e ineficiencia.
José prudencio paddilla	Decreto 2505 de 2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mala calidad en los servicios de salud con gran ineficiencia y gestión administrativa cuestionada por signos de corrupción. ▪ Inviabilidad financiera. ▪ No hay oportunidad, accesibilidad, continuidad e integralidad en la prestación de servicios de salud, lo que genera riesgos para la atención en salud de los afiliados.
Antonio Nariño	Decreto 3870 de 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deficiencias reiterativas en la calidad del servicio y alto riesgo financiero que amenazaba su continuidad. ▪ No logró generar los recursos suficientes para realizar la inversión que le permita ser competitiva en la prestación de los servicios de salud.
Luis Carlos Galán Sarmiento	Decreto 3202 de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déficit presupuestal que ponía en riesgo la prestación de los servicios por pérdidas operativas acumuladas. ▪ Baja capacidad competitiva ▪ Inviabilidad financiera ▪ Disminución en la producción de servicios de salud durante los últimos años, conllevando a la insatisfacción de los usuarios por la inoportuna atención ▪ Los ingresos generados por la operación comercial de la empresa no dejan ningún margen de recursos para aplicar a inversión física, reposición tecnológica o desarrollo empresarial.
Policarpa Salavarrieta	Decreto 2866 de 2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entidad con grandes niveles de ineficiencia que afectaron la calidad en los servicios de salud y la hicieron inviable financiera y técnicamente. ▪ Desequilibrio financiero por resultados de operación y problemas de gestión que amenazan su viabilidad y sostenibilidad en el mediano plazo, con una acumulación de pérdidas operativas en los últimos tres (3) años ▪ En materia de prestación de servicios se comprobó una producción descendente con una estructura y prestación de servicios de salud sobredimensionada en sus recursos físicos.

Francisco de Paula Santander	Decreto 810 de 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inviabilidad financiera ▪ Baja capacidad competitiva ▪ Calidad deficiente de los servicios de salud, que no garantiza a los usuarios oportunidad, seguridad e integralidad
Rita Arango Álvarez del Pino	Decreto 452 de 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alto riesgo financiero que amenazaba la continuidad y la calidad de los servicios ▪ Inviabilidad financiera. ▪ Desequilibrios presupuestales recurrentes, que afectaron negativamente la prestación de los servicios de salud, no dejando margen de recursos para aplicar a inversión física, reposición tecnológica o desarrollo empresarial.

2.4. Se mantiene el aseguramiento público

Después del (nada fácil) cierre y liquidación de las seis (siete) ESE's, (en el 2008 se cerró la última ESE la Antonio Nariño) el 2007 comenzó con el documento CONPES 3456 del 15 de enero donde respondiendo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 se planteó la estrategia de prestación pública de servicios de aseguramiento en salud, aseguramiento en pensiones de régimen de prima media y aseguramiento en riesgos laborales.

De acuerdo con los estudios realizados para el desarrollo de este documento, se logró evidenciar que los resultados operacionales del ISS fueron negativos durante el periodo 2000 – 2005, mostrando un desequilibrio en la operación, debido a que los ingresos operacionales del ISS eran insuficientes para cubrir el costo de servicio y el gasto de operación.

En promedio, el costo de prestación del servicio representó para el ISS el 86,5% de sus ingresos y el gasto de operación el 61,5%, lo que causó, un resultado negativo permanente del 48,4% de los ingresos (\$768 mil millones anuales en promedio)¹

El gobierno evaluó diferentes alternativas para asegurar la existencia y funcionamiento de una EPS con significativa presencia Nacional y capacidad de influir positivamente en el sector salud, mejorando la calidad y oportunidad de los servicios de salud ofrecidos a la población afiliada.

Dentro de las alternativas de aseguramiento, se dio la posibilidad de participación de entidades del sector solidario de la economía y de entidades privadas sin ánimo de lucro, pertenecientes al sector social, con experiencia en el Régimen Contributivo de Salud, por lo cual, algunas cajas de compensación expresaron al Gobierno Nacional su interés de participar, conjuntamente con el Estado, en el desarrollo de modelos innovadores de aseguramiento en salud.

Por otra parte, dentro de la estrategia el Estado identificó la posibilidad de que la Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros, participara activamente en la construcción de alternativas para garantizar la participación estatal en el aseguramiento en salud y riesgos profesionales, lo que conllevó posteriormente al estudio para permitir al ISS realizar la cesión de activos, pasivos y contratos a título oneroso del negocio de Riesgos Profesionales a la Previsora Vida S.A.

Mientras tanto, por medio de la Ley 1151 del 24 de julio de 2007, se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, en la cual, hace referencia importante al tema de seguridad social integral y a la transformación del aseguramiento público en Colombia.

Esta ley ordena el mantenimiento de una participación pública en la prestación de la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales. Así mismo, autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administren estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas enajenen alguno o algunos de los

¹ Tomado del análisis de la situación del ISS relacionada en el CONPES 3456 del 15 de enero de 2007

negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 se establecen iniciativas estratégicas que apoyan el proceso de estructuración del Sistema de Seguridad Social Integral y la transformación del aseguramiento público. Estas estrategias son:

- Articulación de las instituciones propias del Sistema de Protección Social y las del mercado laboral
- Disminución del desempleo y la informalidad en el empleo
- Fomento del Aseguramiento
- Seguridad social integral
- Combatir la evasión y elusión
- Creación de mecanismos de aseguramiento para los grupos más vulnerables
- Impulsar los mecanismos para mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales
- Gestión ambiental y desarrollo sostenible
- Gestión y prevención del riesgo
- Procesos con eficiencia y transparencia

2.5. *Arranca la NUEVA EPS S.A.*

Y, retomando el tema de la salud, en el 2007 se evidenció que la EPS del ISS presentaba un problema estructural de sostenibilidad financiera generado por el desequilibrio entre los ingresos y los gastos. En el año 2006 alcanzó un déficit del orden de los \$500 mil millones, el cual, fue financiado con recursos de un proceso especial de compensación (\$203 mil millones), con excedente de la ARP ISS (\$140 mil millones) y un crédito de la Nación (\$120 mil millones), las cuales, eran fuentes extraordinarias que no permitían financiar problemas de este tipo de déficit de manera permanente.²

Los costos y gastos de la EPS del ISS estaban afectados por la inflexibilidad e ineficiencia laboral (convención colectiva, contratación civil y apoyo a la administradora general) y por el perfil epidemiológico de los afiliados al ISS (concentración de 45% de sus afiliados en personas mayores de 45 años, aumentando la frecuencia y costo de servicios, y la alta representación de enfermedades de alto riesgo).

Tabla 3. Evolución de la afiliación EPS-ISS

Año	Afiliados	% Var.
2002	3.421.951	N/A
2003	2.920.031	-14,7%
2004	2.983.776	2,2%
2005	3.022.556	1,3%
2006	3.007.059	-0,5%
2007	3.011.512	0,1%

Fuente: 2002 – 2006 del Conpes 3456 de 2007 y 2007 de Informe del ISS

Las pérdidas y la acumulación de pasivos llevaron a la EPS del ISS a un deterioro de su patrimonio y a tener problemas en el margen de solvencia, lo cual generó un impacto negativo en la prestación de los servicios y a su vez, afectó la situación financiera de los proveedores.

Posterior a la revocatoria de la licencia de funcionamiento de la EPS del ISS en enero de 2007 y siguiendo las estrategias establecidas en el CONPES 3456 del 15 de enero de 2007, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y apoyado en los estudios de factibilidad elaborados por la firma de banca de inversión INVERLINK que contenía análisis de costos de las cajas de compensación y sus respectivas EPS, se desarrolló la estrategia de prestación pública de servicios de aseguramiento en salud con la creación de la Nueva EPS como Sociedad Anónima. Esta empresa fue constituida mediante escritura pública No.753 del 22 de marzo de 2007 y como una entidad promotora de salud del régimen contributivo con Resolución No. 371 de 3 de abril de 2008 de la Superintendencia de Salud, se autorizó su funcionamiento.

La NUEVA EPS S.A. cuenta con la participación voluntaria de las Cajas de Compensación COLSUBSIDIO, CAFAM, COMPENSAR, COMFENALCO ANTIOQUIA, COMFENALCO VALLE Y COMFANDI que son accionistas mayoritarios con el 50% más una acción de la nueva empresa.

El restante 50%, menos una acción, corresponde a la participación del capital estatal, a través de La Previsora Vida S.A., hoy POSITIVA Compañía de Seguros S.A. una empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, que está en el sector financiero.

Entre junio y agosto de 2008 se realizó el proceso de traslado de los afiliados de la EPS del ISS a la NUEVA EPS S.A., la cual inicio sus labores el 1 de agosto del 2008, con la garantía de continuidad de la prestación de servicios a la población afiliada a la EPS del ISS, conservando la antigüedad en el sistema de seguridad social en salud e historia clínica de cada paciente. Con una cobertura proyectada a más de 990 municipios con su red de prestadores y adicional los puntos de atención que tienen las Cajas de Compensación Familiar.

2.6. De la PREVISORA VIDA S.A. a POSITIVA

De acuerdo con lo anunciado en el estudio realizado por el CONPES 3456 de 2007, la revocatoria de la licencia de la EPS del ISS afectaría el buen desempeño económico de la ARP ISS por la generación de desconfianza que tendría la medida en los afiliados al ISS, llevando a una desafiliación de las empresas afiliadas. Para enfrentar la situación y garantizar la participación estatal en el aseguramiento en salud y riesgos profesionales, el Estado planteó que la Previsora Vida S.A., participara activamente en la estrategia que conllevaría al estudio para permitir al ISS realizar la cesión de activos, pasivos y contratos a título oneroso del negocio de Riesgos Profesionales a la Previsora Vida S.A.

Tenemos que recordar que la Previsora Vida S.A. nace inicialmente con el nombre de Seguros Tequendama de Vida, la cual, fue constituida mediante escritura pública 375 del 11 de febrero de 1956. En 1994, La Previsora S.A. participó en la compra de Seguros Tequendama de Vida y logró ser accionista mayoritaria el 28 de agosto de 1995. En septiembre de 1995 se realizó el cambio de razón social de Seguros Tequendama de Vida por La Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros.

Por medio del Decreto 600 del 29 de febrero de 2008 se reglamentó parcialmente el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 en materia de riesgos profesionales, y estableció que para mantener la participación pública en el Sistema General de Riesgos Profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, la cesión de activos, pasivos y contratos que se haga para realizar la enajenación prevista por parte de una Administradora de Riesgos Profesionales pública, implica el traslado de afiliados entre Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP- cedente y cesionaria, con los efectos previstos en la ley.

El decreto estableció, que para el desarrollo de este proceso se celebrará un convenio entre el Instituto de los Seguros Sociales y La Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros y la Nación, representada por los Ministros de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo previsto en el artículo 107 de la Ley 489 de 1998.

En dicho convenio se debe determinar la obligación del ISS de ceder sus negocios de riesgos profesionales a La Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros, la forma de determinar el precio y demás aspectos que se consideren convenientes.

A su vez, el decreto establece que a partir de la fecha en que se formalice la cesión de activos, pasivos y contratos, la entidad pública cesionaria dispondrá de un año para:

1. Ajustar su estructura operativa, de tal manera que pueda suministrar, en la forma y oportunidad requerida por las disposiciones legales e instructivos de la Superintendencia Financiera de Colombia, toda la información relacionada con la operación del seguro de riesgos profesionales.
2. Ajustar el registro de las operaciones derivadas de las afiliaciones de la entidad cedente, al sistema de causación contable aplicable a las entidades aseguradoras, previsto en las disposiciones legales e instructivos de la Superintendencia Financiera de Colombia.
3. Verificar si el cálculo de la reserva matemática constituida para atender los siniestros ocurridos hasta el 31 de diciembre de 2003, se ajusta a la normatividad vigente y, si es del caso, proceder a constituir la suma faltante a que haya lugar.

2.6.1 Despega la nueva aseguradora

El 31 de marzo de 2008, se firma el Convenio para el desarrollo de la Cesión de Activos, Pasivos y Contratos de la ARP ISS a La Previsora Vida S.A., donde se acordó dar cumplimiento a lo previsto en el Artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y en el Decreto 600 de 2008.

Por medio de la Resolución 1293 del 11 de agosto de 2008 la Superintendencia Financiera de Colombia aprobó el proceso de cesión, y posteriormente, el 13 de agosto de 2008, se firmó el Contrato de cesión de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a la Previsora Vida S.A.

El 30 de octubre de 2008, por medio de la Escritura 1260 registrada en la Notaría 74 de Bogotá, cambió la denominación de la Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros por POSITIVA Compañía de Seguros S.A.

Con la creación de POSITIVA Compañía de Seguros S.A., se consolidó el sistema de aseguramiento público en Colombia, buscando el cumplimiento de la función social del estado y la generación de la rentabilidad esperada por sus accionistas.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “fondeó” la operación de enajenación de activos, pasivos y contratos de la ARP del Instituto de los Seguros Sociales a la Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros, mediante capitalizaciones efectuadas a la Compañía y la correspondiente suscripción de acciones.

Las capitalizaciones se efectuaron de la siguiente forma:

Tabla 5. Capitalización de acciones Positiva S.A.

Fecha	Capitalización	Numero de acciones
El 09 de abril de 2008	\$72.000 millones	12.720.848.056 acciones
El 26 de Ago de 2008	\$100.000 millones	17.674.089.784 acciones
El 16 de Sept. de 2008	\$200.000 millones	35.087.719.298 acciones
El 21 de oct de 2008	\$200.000 millones	34.782.608.696 acciones
El 05 de dic de 2008	\$180.000 millones	32.727.272.727 acciones

Fuente: Notas de Estados Financieros 2008 – Positiva Compañía de Seguros S.A.

Con este proceso de cesión la compañía presentó grandes cambios dentro de su estructura y funcionamiento. A partir del 1 de septiembre, la compañía recibió los 1.748.288 trabajadores afiliados de la ARP ISS, convirtiéndose en la compañía líder del sector asegurador en el ramo de ARP y con un alto potencial de crecimiento en otros ramos de seguros.

El 1° de Septiembre de 2008, la Compañía recibió los siguientes activos y pasivos, entre los cuales, recibió un portafolio de \$3.1 billones, lo cual, representó una amplia variación en las inversiones del activo de la compañía.

Tabla 6. Activos y pasivos Positiva S.A.

(cifras en millones de \$)

Activo	
Disponible	41.456,1
Inversiones	
Títulos de Tesorería	2.784.495,5
Bonos República de Colombia (Deuda Pública denominada en dólares)	415.328,3
Cuentas por cobrar actividad aseguradora	5.055,2
Propiedades y equipo	10.463,2
TOTAL ACTIVOS	3.256.798,3
Pasivo	
Cuentas por pagar actividad aseguradora	84.945,3
Reservas Técnicas de Seguros	
Matemática	2.748.635,0
Desviación de Siniestralidad	61.824,1
Siniestros Avisados	247.819,7
Siniestros no Avisados	63.931,7
Especial	45.632,3
Otros Pasivos	73.858,2
TOTAL PASIVOS	3.326.646,3

Fuente: Notas de Estados Financieros 2008 – Positiva Compañía de Seguros S.A.

El portafolio de inversiones de la compañía pasó entonces de \$136.608,6 millones en 2007 a \$3.560.751,5 millones en 2008, con un incremento de 2.506,54% en el valor de inversiones entre el cierre de 2007 y el 31 de diciembre de 2008.

Esta misma afectación también se evidencia en el pasivo, donde las reservas técnicas se incrementaron en un 3.034,0% por el traslado de \$3,1 billones correspondientes al saldo de las reservas constituidas por la ARP del ISS.

2.6.2. Los resultados de Positiva

Posterior al proceso de cesión y al fortalecimiento de Positiva Compañía de Seguros S.A., la compañía obtuvo un crecimiento del 20,4% en el número de trabajadores afiliados a la ARP, un crecimiento del 10,8% en las primas promedio emitidas mensualmente y así mismo, un crecimiento de 7,5% en las reservas técnicas, con lo cual, se demostró el fortalecimiento de la compañía en Riesgos Profesionales y la confirmación de mantener el aseguramiento público en Riesgos Profesionales con un equilibrio financiero positivo, generando liquidez y solvencia.

En el sector asegurador la compañía aumento su cuota de participación en número de trabajadores afiliados, pasando del 34,1% en el año 2008 a un 38,5% en el año 2009.

Gráfico 1. evolución de la afiliación Positiva S.A.

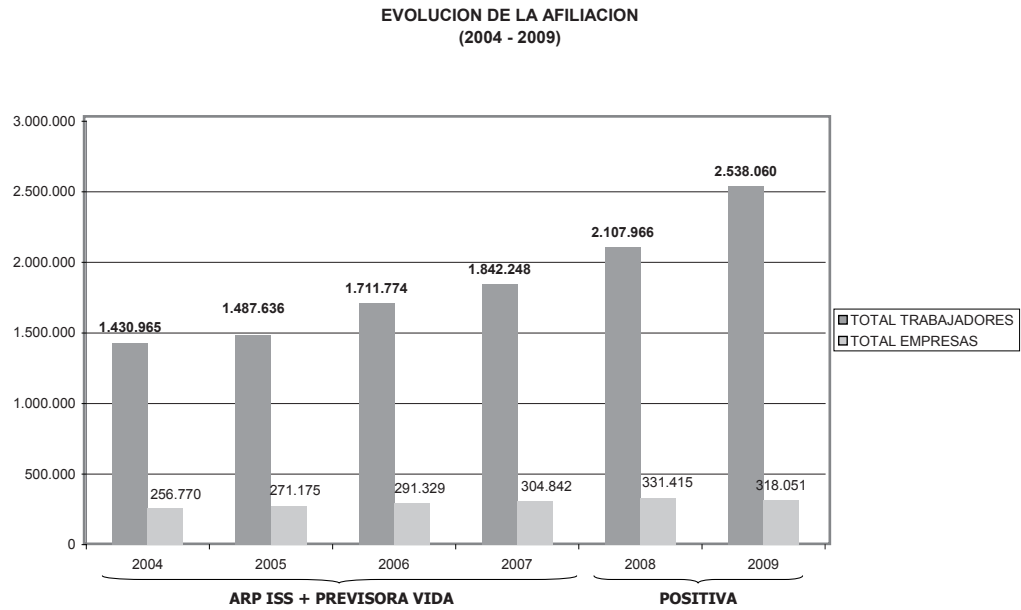


Gráfico 2. Evolución de las Primas Promedio Mensuales Emitidas Positiva S.A.

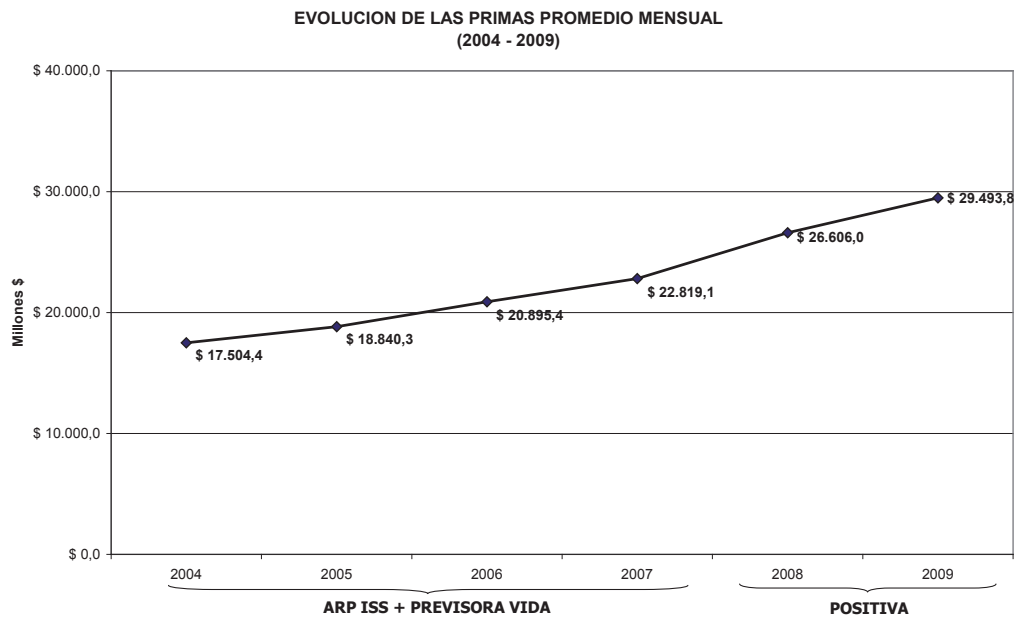


Gráfico 3. Evolución de las Reservas Técnicas – Positiva S.A.

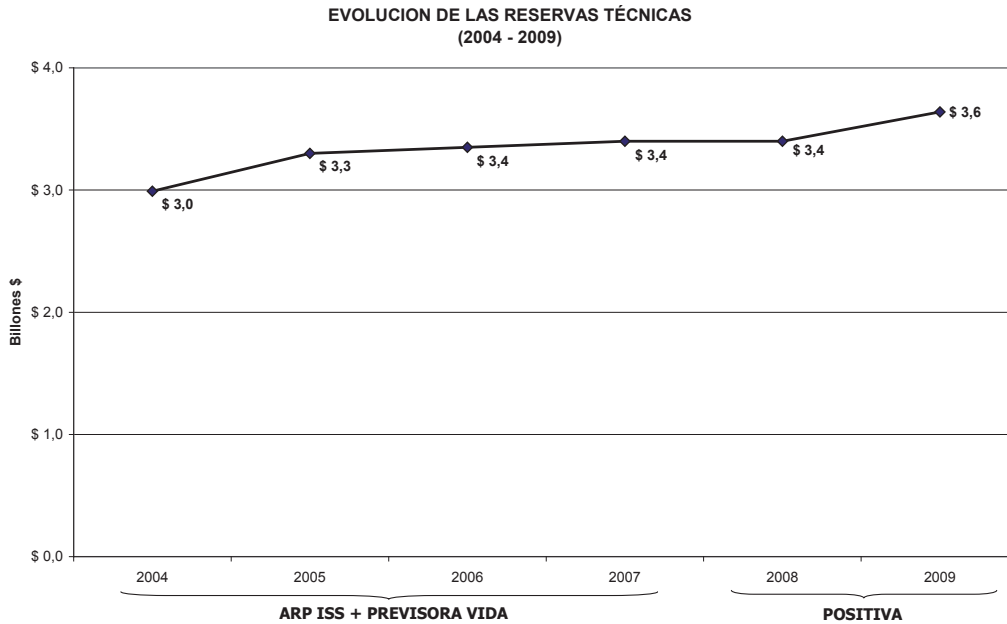
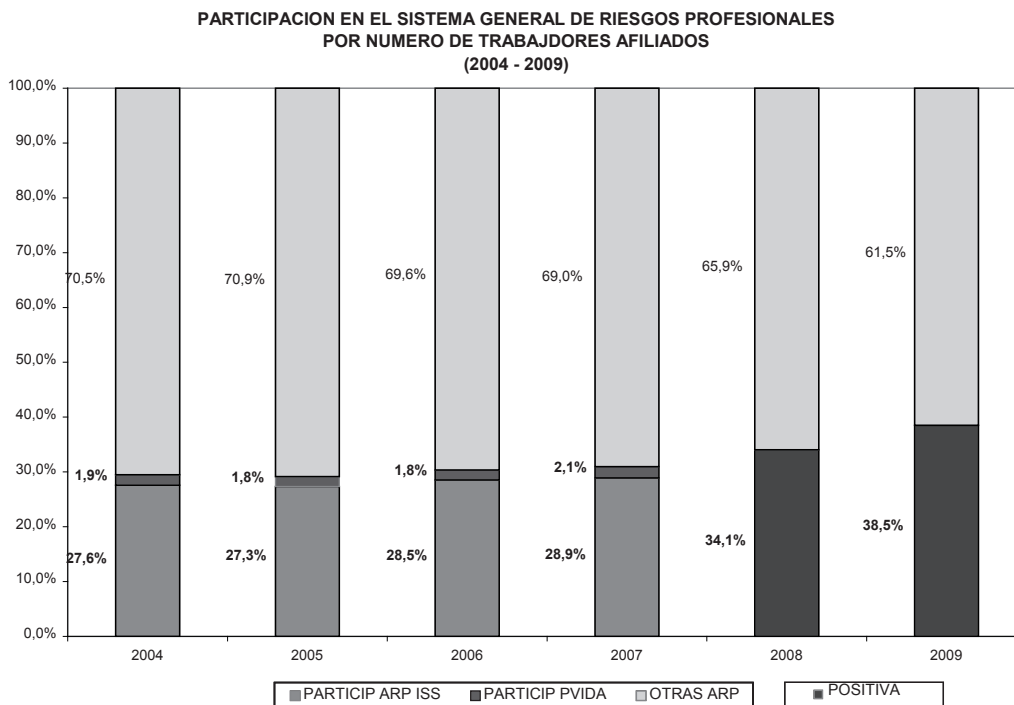


Gráfico 4. Participación en el Sistema General de Riesgos Profesionales por Número de trabajadores Afiliados – Positiva Compañía de Seguros S.A.



Aplicando estrategias enfocadas al mejoramiento continuo, la nueva compañía buscó el mantenimiento y certificación de los Sistemas Integrales de Gestión, y fue durante el 13, 14 y 15 de abril de 2009, cuando realizó la auditoria de certificación de las normas NTCGP 1000 e ISO 9001:2008, ISO 14001:2004 y OHSAS 18001:2000 en casa matriz, por parte de ICONTEC, donde el resultado obtenido por Positiva Compañía de seguros S.A. fue la obtención de los siguientes certificados:

- Mantenimiento del certificado SC1554-1 por ISO 9001 y cambio de versión del certificado a ISO 9001:2008 para POSITIVA Compañía de Seguros S.A. (casa matriz)
- Otorgamiento de certificado GP 108-1 por NTCGP 1000:2004 a POSITIVA Compañía de Seguros S.A. (casa matriz)
- Otorgamiento de certificado SA 327-1 por ISO 14001:2004 a POSITIVA Compañía de Seguros S.A. (casa matriz)
- Otorgamiento de certificado OS 254-1 por OHSAS 18001:2007 a POSITIVA Compañía de Seguros S.A. (casa matriz)

Adicionalmente, ICONTEC otorgó el reconocimiento a POSITIVA Compañía de Seguros S.A. Casa Matriz, por el manejo integrado de los Sistemas de Gestión.

2.7. Listo Colpensiones

El ciclo de transformación de las tres unidades de negocios del ISS se cierra con la creación de Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) y nombramiento de su planta directiva que se concreta a finales del 2009.

Por medio de la Ley 1151 del 24 de julio de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010), en el artículo 155, se estableció la creación de una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

También se estableció, que COLPENSIONES será una Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de carácter público del orden nacional, para lo cual el Gobierno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, deberá realizar todas las acciones tendientes al cumplimiento de dicho propósito, y procederá a la liquidación de CAJANAI EICE, CAPRECOM y del Instituto de Seguros Sociales, en lo referente a la (que a la) administración de pensiones. (se refiere). En ningún caso se podrá delegar el reconocimiento de las pensiones.

De acuerdo con (a) lo establecido en la Ley 1151 de 2007, COLPENSIONES tendrá domicilio en Bogotá, D.C., su patrimonio estará conformado por los ingresos que genere en desarrollo de su objeto social y por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título perciba.

Tendrá una Junta Directiva que ejercerá las funciones que le señalen los estatutos. La Administración de la empresa estará a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta estará conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del Presidente de la República.

Por medio del Decreto 4488 de 2009, se aprobó la estructura de la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, y las funciones de sus dependencias.

2.8. Creación de la UGPP

En el artículo 156 de la Ley 1151 del 24 de julio de 2007, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010, se estableció la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), la cual, está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, esta Unidad Administrativa fue creada para que tuviera a su cargo el reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Así mismo, esta unidad tiene como función el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.³

El patrimonio de la UGPP es constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfirieron la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y por los demás ingresos que a cualquier título reciba.

Por medio del Decreto 169 del 28 de enero de 2008, se establecieron las funciones de la UGPP. Las funciones principales relacionadas en decreto son:

- El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la Ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral.
- El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando. También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozca la UGPP en virtud de este numeral.

Las entidades públicas del orden nacional a que se refiere el inciso anterior, continuarán con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas hasta que se asuma esta función por su traslado a la UGPP. La UGPP asumirá esta función en los términos del Decreto 254 de 2000.

Con el funcionamiento de la NUEVA EPS S.A., Positiva Compañía de Seguros S.A. y COLPENSIONES en este 2010, la Seguridad Social en Colombia entra en una nueva etapa que en cifras redondas mejorará la calidad y oportunidad de los servicios a más de 2 millones de personas en salud, 2,6 millones de trabajadores en protección de riesgos profesionales y más de 2 millones de cotizantes al régimen de prima media en pensiones. A estas cifras hay que agregarle que más de 1,3 millones de pensionados continuarán recibiendo puntualmente sus mesadas.

Para terminar, se puede afirmar que el aseguramiento público es una realidad cuya consolidación coincide con la celebración del Bicentenario de la Independencia de Colombia el 20 de julio de 2010.

3 Tomado del Artículo 156 de la Ley 1151 del 24 de julio de 2007 – “Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010”

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

HÉCTOR CADENA CLAVIJO

Presidente de La Nueva EPS. Economista de la Universidad Javeriana, especialista en administración presupuestal local en el Instituto de Administración Local de Madrid España. Se ha desempeñado como Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras Fogafin, Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Viceministro de Hacienda y Crédito Público, Subdirector General de Presupuesto Nacional, Gerente General de la Corporación Financiera de Los Andes y Presidente del Instituto de Seguros Sociales

COMENTARIO SOBRE
LA REFORMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL

1. Antecedentes

Desde sus inicios en 1946 el sistema de Seguridad Social en Colombia se limitó a la cobertura en salud; siendo un sistema joven presentó dificultades financieras y a los pocos años, en 1950, el ICSS registró un déficit de \$1.6 millones. El sistema nació con una baja cobertura no sólo por el número de trabajadores, dado que cubría la población urbana que era del 30% del total, sino con una limitada prestación de los servicios (enfermedad general y maternidad).

En 1967 se incorpora el sistema de pensiones por Invalidez Vejez y Muerte, que se creó con un desequilibrio estructural, porque los aportes de los trabajadores y empleadores eran insuficientes para cubrir las obligaciones que estaba asumiendo el ICSS; la prueba es que las reservas de este régimen se agotaron en el 2004 y por lo tanto, el sistema hoy no tiene reservas, constituyéndose en una carga adicional al Presupuesto General de la Nación.

2. Reforma Constitucional de 1991

Esta reforma permitió que el aseguramiento de la Seguridad Social pudiese ser adelantado por las entidades privadas; el Sistema está regulado y controlado por parte del Estado, de esta forma se eliminó el monopolio estatal y se abrió la competencia. En desarrollo de esta reforma se estableció la Ley 100 de 1993 que determinó un sistema integrado de seguridad social conformado por Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales (enfermedad Laboral o profesional, invalidez y pensión por muerte en accidentes de trabajo).

De esta forma por primera vez en el país y después de 48 años de existencia del sistema los particulares podían entrar a ser aseguradores en cada una de las tres actividades: Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales (Artículo 48 de la Constitución). Es así como el ISS (como un paso previo se había transformado en 1992 en Empresa Industrial y Comercial del Estado) y las Cajas de Previsión públicas se enfrentaron a la competencia privada de las EPS's de los Fondos Privados de Pensiones (AFP's) y de las Compañías de Seguros.

En el primer mandato del Presidente Uribe se adelantó la reforma administrativa más importante al Instituto de Seguros Sociales en su historia; de acuerdo con lo establecido en el documento CONPES 3219 de marzo de 2003, y teniendo en cuenta las directrices de este documento, se adelantó la escisión de la prestación de servicios de salud del aseguramiento; es decir que las 37 clínicas y los 200 Centros de Atención Ambulatoria se transformaron en siete Empresas Sociales del Estado mediante el Decreto-Ley 1750 de 2003, siguiendo las recomendaciones hechas por el profesor Lauchin Currie en 1951 que planteó: "limitar la función del Instituto a las actividades del seguro en sí".

La creación de estas ESE's se basó en armar redes regionales de prestación de servicios que comprendió la atención en todos los niveles de complejidad en los departamentos y regiones del país. Estas pasaron como entidades adscritas al Ministerio de Protección Social con autonomía administrativa y financiera desde el inicio. Estas empresas funcionaron hasta siete años, al cabo de los cuales el gobierno tomó la decisión de liquidarlas con base en los resultados financieros y administrativos, a pesar que el Decreto-Ley por medio del cual se crearon garantizó su contratación de prestación de servicios con el ISS durante tres años. La infraestructura de salud de las ESE's pasó a manos de operadores privados y algunas Universidades Públicas que hoy prestan mejores servicios a través de procesos eficientes y un mejor uso de los recursos por medio de nuevas inversiones, que han mejorado la infraestructura y la atención de los pacientes.

3. La Creación de la NUEVA EPS S.A.

Teniendo en cuenta los efectos de la reforma de 2003 en el ISS y la revocatoria por parte de la Superintendencia Nacional de Salud de la licencia de funcionamiento de la EPS del ISS por el incumplimiento de las normas y problemas estructurales como tener patrimonio negativo (estar en causal de disolución), se adelantó el Documento CONPES 3456 donde el Gobierno invitó a las Cajas de Compensación Familiar, por ser entidades privadas sin ánimo de lucro que prestan el servicio de salud en el Régimen Contributivo, a constituir una Empresa Promotora de Salud que reemplazara al Seguro Social y que tuviera participación de la Nación a través de la compañía de Seguros Estatal la PREVISORA VIDA S.A. hoy POSITIVA con el 50% menos una acción.

Esta empresa se constituyó como una sociedad anónima por parte de las seis Cajas de Compensación Familiar donde se destacó por su participación y liderazgo del director de COLSUBSIDIO. Mediante la Resolución 371 de 2008 la Superintendencia Nacional de Salud le otorgó la licencia de funcionamiento como NUEVA EPS S.A. basada en el estudio de factibilidad que adelantaron INVERLINK y las Cajas de Compensación teniendo en cuenta la Nota Técnica que elaboraron las áreas médicas de las Cajas socias. Esta EPS entró en operación el 1º de Agosto de 2008 con 2.566.290 afiliados, la tercera del país, de los cuales el 51% eran mayores de 55 años lo cual implicaba una alta carga de enfermedad, con presencia en 1.087 municipios, una de red de prestación de servicios de 1.933 IPS's públicas y privadas y sin ningún grado de integración vertical.

4. El Ajuste en la Administradora de Riesgos Profesionales de la PREVISORA S.A. a POSITIVA.

En el primer mandato del Presidente Uribe se realizó la actualización del cálculo actuarial de las Reservas Técnicas de Seguros de la ARP del ISS con la supervisión de la SUPERBANCARIA, con el fin de aclarar la situación financiera de esta actividad. Esta área era la única que generaba utilidades en el ISS.

En desarrollo del Artículo 155 de la Ley 1151 y con la firma del convenio el 31 de marzo de 2008 de la cesión de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a la Previsora Vida S.A. y la aprobación de dicha cesión por parte de la Superintendencia Financiera mediante Resolución N°1293 de 2008, se consolidó el Sistema de Aseguramiento Público en el país. Posteriormente se cambió el nombre de PREVISORA VIDA S.A. por POSITIVA Compañía de Seguros S.A. La compañía de seguros recibió 1.748.288 trabajadores lo cual le permitió seguir siendo la primera empresa del sector asegurador en el ramo de A.R.P. La cesión de ctivos fue por \$3.25 billones y de pasivos por \$3.32 billones del ISS a POSITIVA S.A.

Con esta cesión, que se asimila a una fusión, hoy la empresa ha crecido y tiene 2.538.060 trabajadores afiliados y 318.051 empresas, con un 38.5% de participación en el sistema frente al 31% de 2008.

5. La Transformación de Pensiones- COLPENSIONES.

En la Administración del Presidente Uribe se hizo la primera Reforma Constitucional al Sistema General de Pensiones desde 1991, a través del Acto Legislativo N° 1 de 2005 que elimina a partir de Jlio de 2010 los regímenes preferenciales, con algunas excepciones, como los de la fuerza Pública y el Presidente de la República entre otros. Además el desaparecido Ministro Juan Luis Londoño al inicio del primer mandato adelantó la reforma al sistema de pensiones que el Congreso aprobó mediante las Leyes 797 y 860 de 2003, con las cuales se reduce el pasivo en el Balance General de la Nación y la presión fiscal.

El proceso de transformación de las tres actividades del Seguro Social-ISS- se culmina con la creación de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- que administrará el Régimen de Prima media con Prestación definida de las entidades del orden nacional tales como; CAJANAL, CAPRECOM, EICE y el ISS; esta entidad iniciará labores a finales del presente año (mediante el Decreto 4488 de 2009 se aprobó la estructura de la nueva Administradora).

De esta forma el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe adelantó la reforma administrativa y organizacional más profunda e importante en la historia de la Seguridad Social en Colombia, en la que se adelantaron liquidaciones, cesiones, creaciones y fusiones de entidades, que hoy presentan una estructura más sólida desde el punto de vista administrativo y, lo más importante, que benefician la población mediante una mejor atención y oportunidad en la cobertura y prestación de los servicios de salud, riesgos profesionales y en el futuro cercano pensiones del régimen de prima media.

REFORMA DEL SECTOR DE EDUCACIÓN

CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE

Ministra de Educación Nacional. Economista de la Universidad de Antioquia y de la Jorge Tadeo Lozano. Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad de Lovain, Bélgica, y Special Program for Urban and Regional Studies of Development Areas, Massachusetts Institute of Technology (MIT), del Department of Urban Studies and Planning. Fue Secretaria de Educación de Bogotá, Ministra Consejera en Asuntos económicos en la Embajada de Colombia en Gran Bretaña, trabajó en el Departamento Nacional de Planeación como Subdirectora de Planeación Nacional y luego como Directora de la Unidad de Desarrollo Territorial. Se desempeñó también como Directora de Planeación del Fondo de Desarrollo Urbano del Banco Central Hipotecario BCH, Subdirectora de Planeación del Banco de la República y Profesional en evaluación de proyectos Carbochol.

1. Reestructuración de entidades adscritas y vinculadas al MEN -

Un camino hacia la modernización y la eficiencia organizacional.

Hacia el año 2002, el Ministerio de Educación Nacional era una organización robusta conformada por treinta y dos entidades adscritas y vinculadas que desarrollaban sus funciones en diferentes municipios y departamentos del país; algunas de estas entidades prestaban directamente el servicio público educativo para estudiantes de básica, media, técnica y tecnológica, y otras prestaban servicios a grupos de interés y apoyaban las políticas educativas, que en ese entonces regían para el sector. El vínculo del gobierno nacional con estas entidades era principalmente de carácter presupuestal a través del ministerio de hacienda, debido a que los recursos para su funcionamiento provenían del presupuesto nacional; el papel organizacional del Ministerio de Educación con estas Entidades se concentraba en orientar y formular planes administrativos que trataban de solucionar las necesidades existentes en cada una de ellas, pero que no representaban soluciones estructurales y profundas que les permitieran avanzar en el logro de sus objetivos y metas misionales.

Durante el año 2003, una vez efectuado el análisis al interior de las entidades y encontrando que todas tenían estructuras organizacionales de más de 10 años, piramidales y rígidas, se dio inicio a un proceso de reorganización administrativa con el fin de enfocarlas en el cumplimiento de su razón de ser; de esta manera, el Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP, comenzó su accionar basado en la premisas de: a) subsanar problemas de duplicidad de funciones y de competencias, b) establecer y mantener una relación técnica 70% misional y 30% de apoyo en sus plantas de personal, y, c) racionalizar y reducir costos de acuerdo con el lineamiento que exigía el Gobierno Nacional.

Esta reorganización del sector educativo fundamentada en el mandato constitucional, implicaba que las funciones esenciales de las entidades adscritas y vinculadas estuvieran en la misma línea del nivel central, es decir, las entidades que no cumplieran debían ser trasladadas de sector, o adscritas al ente territorial respectivo, o en su defecto, liquidadas.

1.1. Liquidación de Entidades (2003-2004)

Después de un análisis misional se identificó el grupo de entidades para las cuales se buscaron alternativas de continuidad y se verificó que la pertinencia de mantenerlas dentro del sector educativo; no obstante, el análisis efectuado concluyó que tampoco correspondía a otros sectores, dentro de la concepción del estado. Las entidades liquidadas por no contribuir a la misión del Ministerio, fueron las siguientes:

- Instituto Colombiano para la Participación Jorge Eliécer Gaitán: Se liquidó en el año 2004 y sus bienes fueron traspasados a la Universidad Nacional.

- Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán: Se liquidó en el año 2004. El Ministerio analizó la propuesta del sector privado y procedió a participar en la creación de la Corporación Escuela Galán, entidad de naturaleza mixta en la cual el Ministerio de Educación tiene asiento en la junta directiva y en la asamblea general de socios. Se entregó como aporte, la casa donde funcionaba la entidad, garantizando la perpetuidad del ideario del Doctor Luis Carlos Galán Sarmiento para las futuras generaciones.
- Residencias Femeninas del Ministerio de Educación Nacional: Se liquidó en el año 2003, el bien inmueble se entregó a la DIAN, adoptando una solución de transición para apoyar a las 300 universitarias, con un reconocimiento de los subsidios para la sostenibilidad con recursos del ICETEX como apoyo a la educación superior.

En el proceso de liquidación se nombró para cada una de las entidades a un gerente liquidador, el cual se encargó del manejo del personal de la institución, dar solución a los conflictos jurídicos, ser el vocero oficial del avance del proceso y recomendar su disposición final. Estos procesos fueron exitosos no sólo porque se desarrollaron dentro de los parámetros fijados por la ley, con la participación de las entidades de control y vigilancia del estado, quienes ejecutaron actividades de auditoría y control sobre los procedimientos desarrollados en la liquidación, sino porque el proceso fue concertado con los diferentes estamentos y en los periodos de tiempo fijados por la ley.

1.2. *Traspasos*

Una vez analizada la coherencia entre los objetivos y funciones de cuatro entidades específicas con las del Ministerio de Educación, se tomó la determinación de efectuar la adscripción da otros sectores, de la siguiente forma:

- . Coldeportes e Instituto Caro y Cuervo al Ministerio de Cultura, mediante el Decreto 1746 de 2003.
- . Junta Central de Contadores al sector Industria, Comercio y Turismo de la Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, mediante la Ley 1151 de 2007 (artículo 71)
- . Centro de Educación en Administración de Salud CEADS al Ministerio de Protección Social.

1.3. *Descentralización de entidades (2003-2010)*¹

Este proceso implicó el traslado de las competencias que en materia de educación ejecuta el orden nacional frente a los entes territoriales, quienes desde el punto de vista de la concepción organizacional del estado, deben ser los ejecutores del servicio educativo, con base en este precepto, las entidades descentralizadas fueron:

- . 2005 En Preescolar, Básica y Media el Colegio de Boyacá al Municipio de Tunja.
- . 2006 En Educación Superior se entregaron al respectivo ente territorial teniendo en cuenta el área de influencia: Instituto Tecnológico del Putumayo, Escuela Nacional del Deporte, Biblioteca Pública Piloto de Medellín, Colegio Mayor de Antioquia, Instituto Técnico Agrícola de Buga, Colegio Mayor del Cauca, Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de Ciénaga, Colegio Integrado Oriente de Caldas y la transformación en ente autónomo universitario, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD.
- . 2007 Instituto Técnico Industrial Pascual Bravo el cual fue incorporado al Municipio de Medellín.
- . 2008 Instituto Tecnológico Pascual Bravo
- . 2009 Colegio Mayor de Bolívar, Instituto Tecnológico Soledad Atlántico – ITSA-
- . 2010 Instituto de Educación Técnica Profesional –INTEP de Roldanillo – y el Instituto Superior de Educación Rural – ISER de Pamplona.

¹ Véase el cuadro 2.

Otras entidades que a abril de 2010, están en el proceso de descentralización, pero que aun no lo han culminado son: Instituto Técnico Central, Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional - INFOTEP San Juan del Cesar-, INTENALCO, Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional - INFOTEP de San Andrés- y el Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional – ITFIP del Tolima.

Los mayores desafíos que se han presentado durante el proceso de descentralización obedecen por un lado a la falta de entendimiento de las partes sobre la autonomía que la ley 30 de 1992 le da a éstos establecimientos públicos, y por otro lado, al poco interés y voluntad política por parte de la entidad territorial para incorporar en su estructura administrativa la entidad educativa.

No obstante, el proceso de descentralización ha permitido evidenciar importantes beneficios para las entidades como son; la evolución y modernización de las estructuras organizacionales, su capacidad financiera de su disponibilidad presupuestal, dada la capacidad que desarrollaron para incorporar sus recursos propios, los de la nación y aportes al ente territorial que antes no recibían, Implementar un sistema de información con un enfoque integral que permita disponer de información oportuna y de calidad, realizar el análisis sectorial para la definición e implementación de políticas del sector, crear un mecanismo adecuado de comunicación con las entidades territoriales, mejorar la utilización de los recursos informáticos y capacitación de los funcionarios, difundir los resultados de la evaluación y experiencias exitosas para que los municipios menos avanzados aprendieran de los más avanzados, fomentar la sistematización, divulgación e implementación de nuevos modelos de educación pertinentes, realizar acciones sistemáticas de seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas para definir su continuidad o exclusión y generar una cultura de autoevaluación y mejoramiento.

El reto con estas entidades descentralizadas, es fortalecer su capacidad educativa, su funcionamiento y ampliación de la cobertura educativa, mejorar la calidad ampliando los horizontes de los ciudadanos de las regiones las labores de fomento trabajado por ellos, con el fin de prestar un servicio educativo pertinente y acorde con el sector productivo.

1.4. Modernización de Entidades

En su momento al Ministerio de Educación Nacional lo integraban 30 entidades que apoyaban el cumplimiento de los objetivos del sector al cual se hallaban adscritas y una entidad vinculada por cuanto su objetivo se relacionaba con promover actividades afines con el sector, generando proyectos de modernización con el fin de articular la gestión operativa con los lineamientos estratégicos, lo cual ha dado como resultado, entidades enfocadas hacia los estudiantes y clientes, con trámites y servicios racionalizados, con procesos documentados, sistemas de información fortalecidos, y servidores más competentes, entre otros logros. De esta forma, se ha consolidado un sector moderno, con reto misional de sistematización orientado a resultados, con pertinencia y eficiencia en los servicios y productos que genera.

En este contexto, se ha proyectado la conformación del sector educativo integrado por supuesto por el Ministerio y las siguientes entidades:

- . ICETEX – Entidad Vinculada. Se transformó con la ley 1002 de 2005 de establecimiento público a entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio. EL ICETEX promueve la Educación Superior a través del otorgamiento de créditos educativos y su recaudo, con recursos propios o de terceros, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico.
- . ICFES - De acuerdo a la ley 1324 de 2009, el hoy denominado Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación se ha transformado en una empresa social del Estado, vinculada al Ministerio de Educación. Dado el carácter de esta ley la entidad se ha especializado en ofrecer servicios de la evaluación en todos los ciclos de formación de la educación.
- . Instituto Nacional para Ciegos - INCI y el Instituto Nacional para Sordos - INSOR quedarán adscritos al Ministerio, acorde a la Ley 790 de 2002 el Gobierno Nacional no podrá suprimir, liquidar ni fusionar estas instituciones dando cumplimiento al Programa de Renovación de la administración Pública. Entidades que implementaron el Sistema Integrado de Gestión, en tres (3) modelos existentes MECI, SISTEDA Y NTCGP 1000:2004, esta última con expedición de certificación.

Tabla 1. Ahorro aportado por el Sector a 2006

#	Entidad	Ahorro # de cargos totales	Costo entidad	Ahorro costos / costos total entidad	Ahorros costos sobre total entidad	Ahorros costos sobre total sector
1	Colegio Mayor De Antioquia	-7/116	2057.00	-29/2057	-1.4%	-0.03%
2	Colegio Mayor De Bolivar	-9/93	1258.00	-125/1258	-9.9%	-0.13%
3	Colegio Mayor Del Cauca	-2/55	1119.00	-34/1119	-3%	-0.04%
4	Colegio Oriente De Caldas	-17/57	1065.00	-229/1065	-21.5%	-0.24%
5	Infotep Cienaga	-6/71	1294.00	-110/1294	-8.5%	-0.12%
6	Escuela Nacional Del Deporte	9/50	1004.00	107/1004	10.7%	0.11%
7	Infotep San Andres	-12/33	594.00	-151/594	-25.4%	-0.16%
8	Infotep San Juan Del Cesar	-14/75	1080.00	-97/1080	-9.0%	-0.10%
9	Instituto Pascual Bravo*	-61/284	5097.00	-1500/5097	-29.4%	-1.57%
10	Intenalco	-9/82	1377.00	-123/1377	-8.9%	-0.13%
11	Iser Pamplona*	-54/114	2020.00	-990/2020	-49.0%	-1.04%
12	Ita Buga	-17/115	1129.00	-159/1129	-14.1%	-0.17%
13	Itfip Espinal	-60/280	3980.00	-571/3980	-14.3%	-0.60%
14	Itsa Atlantico	-24/118	1693.00	-198/1693	-11.7%	-0.21%
15	Putumayo	/54	1598.00	0/1598	0.0%	0.00%
16	Roldanillo	26/216	1681.00	-31/1681	-1.8%	-0.03%
17	Instituto Tecnico Central*	-141/328	4938.00	-2649/4938	-53.6%	-2.78%
18	Colegio Boyaca	-24/208	3352.00	-134/3352	-4.0%	-0.14%
19	Men	-57/468	14991.00	-64/14991	-0.4%	-0.07%
20	Icfes	-192/424	9855.00	-4028/9855	-40.9%	-4.22%
21	Icetex	-236/475	9908.00	-1710/9908	-17.3%	-1.79%
22	Instituto Luis Carlos Galan	-24/24	1024.00	-1024/1024	-100.0%	-1.07%
23	Instituto Jorge Eliecer Gaitan	-24/24	682.00	-682/682	-100.0%	-0.71%
24	Residencias Femeninas	-27/27	330.00	-330/330	-100.0%	-0.35%
25	Ceads	-93/93	1827.00	-1827/1827	-100.0%	-1.91%
26	Biblioteca Pública Piloto	-8/77	900.00	-31/900	-3.4%	-0.03%
27	Inci	-14/86	2178.00	-300/2178	-13.8%	-0.31%
28	Insor	-15/78	2043.00	-206/2043	-10.1%	-0.22%
29	Unad	-1098/2189	14157.00	-3538/14157	-25.0%	-3.71%
30	Junta Central De Contadores	-59/59	1198.00	-1198/1198	-100.0%	-1.26%
	TOTAL	-2269/6373	95429.00	-21962/95429	-23%	-23.01%
	TOTAL AHORRO NETO EN EL SECTOR					-20.16%
	23 reestructuradas					
	3 Trasladas: CEADS, COLDEPORTES, INSTITUTO CARO Y CUERVO					
	3 liquidadas: INSTITUTO LUIS CARLOS GALAN, INSTITUTO JORGE ELIECER GAITAN, RESIDENCIAS FEMENINAS					
	8 descentralizadas					
	3 Sin reestructurar					

Tabla 2. Estado de las Entidades desde el 2003 Al 2010

Estado entidades sector educación 2003 - 2010				
ITEM	ENTIDAD	TRASPASO A ENTE TERRITORIAL	ACTO ADMINISTRATIVO	AÑO
Trasladadas de sector				
1	COLDEPORTES	Ministerio de Cultura	Traslado de sector mediante Decreto 1746 de 2003	2003
2	INSTITUTO CARO Y CUERVO	Ministerio de Cultura	Traslado de sector mediante Decreto 1746 de 2003	2003
3	CEADS	Ministerio de Protección Social	Traslado de sector	
4	JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Traslado de sector (Ministerio de Comercio Industria y Turismo) Mediante ley 1151 de 2007 artículo 71	2007
Entidades liquidadas				
1	RESIDENCIAS FEMENINAS		Supresión Liquidación Decreto 950 11-04.03	2003
2	INSTITUTO JORGE ELIECER GAITAN COLPARTICIPAR		Supresión-Liquidación Decreto 271/29-01-04	2004
3	INSTITUTO LUIS CARLOS GALAN EN LIQUIDACIÓN		Supresión-Liquidación Decreto 0301/29-01-04	2004
Entidad convertida en ente autonomo				
1	UNAD		Ente autónomo, mediante decreto 2770 de 2006	2006
Entidades descentralizadas				
1	Colegio de Boyacá	Municipio de Tunja	Decreto 3176 del 9 sep. 2005 y Acta de entrega de 6 de octubre de 2005	2005
2	Instituto Tecnológico de Putumayo	Departamento del Putumayo	Ordenanza 471 del 19 de mayo de 2006 y acta de traspaso del 21 de junio de 2006	2006
3	Escuela Nacional del Deporte	Municipio de Cali	Acuerdo municipal 168 de 2005, Decreto 2684 del 8 de agosto de 2006 y acta de entrega del 18 de agosto de 2006	2006
4	Biblioteca Pública Piloto de Medellín	Municipio de Medellín	Acuerdo municipal número 48 de 2006 y acta de traspaso del 25 de septiembre de 2006	2006
5	Colegio Mayor de Antioquia	Municipio de Medellín	Acuerdo municipal número 49 de 2006 y acta de traspaso del 3 de octubre de 2006.	2006

6	Instituto Técnico Agrícola –ITA- de Buga	Municipio de Guadalajara de Buga	Acuerdo municipal número 054 del 19 de octubre de 2006 y acta de traspaso del 22 de noviembre de 2006	2006
7	Colegio Mayor del Cauca	Departamento del Cauca	Ordenanza número 042 de agosto de 2006 y acta de traspaso del 1 de diciembre de 2006	2006
8	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de Ciénaga – INFOTEP -	Departamento del Magdalena	Ordenanza número 004 del 13 de octubre de 2006 y acta de traspaso del 28 de noviembre de 2006.	2006
9	Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas	Departamento de Caldas	Ordenanza 554 del 12 de diciembre de 2006, pendiente acta de traspaso	2006
10	PASCUAL BRAVO BACHILLERATO	Municipio de Medellín	Acuerdo municipal 01463 de 2007 y acta de traspaso del 26 de julio de 2007	2007
	INST. TECNOLÓGICO PASCUAL BRAVO		Acuerdo municipal 28 de 2008 y acta de traspaso del 16 de octubre de 2008	2008
11	COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	Distrito Turístico de Cartagena	Acuerdo municipal 007 del 12 de agosto de 2008 y acta de traspaso del 10 de febrero de 2009	2009
12	ITSA DE SOLEDAD	Departamento del Atlántico	Ordenanza 0051 del 23 de enero de 2009 y acta de traspaso del 5 de agosto de 2009	2009
13	INSTITUTO DE ROLDANILLO	Departamento del Valle del Cauca	Ordenanza No. 297 del 11 de diciembre de 2009	2010
14	<i>Instituto Superior de Educación Rural – ISER de Pamplona</i>	<i>Departamento Norte de Santander</i>	<i>Ordenanza número 0015 del 11 agosto de 2009</i>	<i>2010</i>
Instituciones de educación superior que a la permanecen adscritas y vinculadas al Ministerio				
1	INTENALCO	Posible ente receptor Municipio de Cali		
2	INSTITUTO TECNICO CENTRAL	Posible ente receptor Distrito Capital		
3	INFOTEP DE SAN ANDRES	Posible ente receptor Departamento de San Andrés		
4	INFOTEP DE SAN JUAN DEL CESAR	Posible ente receptor Departamento de la Guajira		
5	INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACIÓN TÉCNICA	Posible ente receptor Departamento de Tolima		
Entidades vinculadas				
1	INCI	Permanece adscrita al Ministerio de Educación		

2	INSOR	Permanece adscrita al Ministerio de Educación
Entidades vinculadas		
1	ICFES	Permanece vinculada al Ministerio de Educación
2	ICETEX	Permanece vinculada al Ministerio de Educación
3	FODESEP	Permanece vinculada al Ministerio de Educación

2. Atención al ciudadano en el MEN

Una prioridad institucional

En el marco del proceso de modernización que el Ministerio adelantó desde el año 2003, la Entidad asumió las funciones de fomento de educación superior que realizaba el ICFES, asociadas a servicios prestados a la ciudadanía como lo eran el trámite de legalización de documentos de educación superior y la convalidación de títulos de educación superior del exterior, entre otros; en ese momento, el Ministerio no contaba con una infraestructura adecuada para atender el gran volumen de ciudadanos que demandaban estos servicios, así mismo, el horario establecido para realizar estos trámites era limitado (8:00 a.m. a 12:00 m) lo cual generaba una gran congestión y reclamos por falta de oportunidad en la atención, sumado a la falta de un control estadístico sobre el total de trámites realizados, daba como resultado una situación sumamente compleja en términos de la atención que el ciudadano requería.

Otros aspectos representaban en ese momento, grandes limitaciones en relación con la atención a la ciudadanía: la notificación de actos administrativos se realizaba en la Secretaria General, ubicada en ese entonces en el cuarto piso, donde no se contaba con un espacio para realizar esta actividad, ni para fijar los edictos, generando también problemas de seguridad debido al fácil ingreso de personas ajenas a la entidad a las diferentes dependencias del Ministerio.

Del mismo modo, no se contaba con personal debidamente entrenado para atender el PBX, por lo cual el direccionamiento de las llamadas era realizado de forma intuitiva, lo que hacía que en la mayoría de los casos el servidor que recibía la llamada no era el indicado para dar respuesta, dedicando tiempo a la atención de asuntos que no eran de su competencia.

En cuanto a la atención de los distintos trámites solicitados por los servidores del Ministerio, (certificaciones de funciones, sueldo, tiempo de servicio, vacaciones, compensatorios, cesantías, comisiones de estudio, licencias, entre otros) eran atendidos por el Grupo de Desarrollo Humano y Salud Ocupacional, donde los servidores realizaban directamente su solicitud a través del diligenciamiento de un formulario, congestionando la dependencia, haciendo improductivo el trabajo del área, y con el agravante del tiempo de respuesta del trámite que era de 5 días hábiles, sin tener en cuenta la complejidad o no del mismo.

El reconocimiento de estas debilidades condujeron al Ministerio a iniciar el proyecto del “Modelo de Servicio al Cliente” para ofrecer servicios que manejaran altos estándares de calidad, disminuyendo tiempos de respuesta, implementando un sistema de atención personalizada y trabajo con responsabilidad integral, que hoy cuenta con resultados tangibles en términos de satisfacción y calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Con base en el análisis del proceso de atención de las necesidades de sus usuarios externos e internos y de la manera en que este proceso aportaba al cumplimiento del plan sectorial de educación 2002-2006, se identificó la relación existente entre el servicio ofrecido y la misión, visión, objetivos y proyectos estratégicos del Ministerio; así mismo, se identificaron las oportunidades de mejoramiento en relación con los cuellos de botella, re trabajos, necesidades de capacitación, reconocimiento de actividades que no agregaban valor, duplicidad de funciones, necesidades de adecuaciones locativas, equipos de cómputo y software.

2.1. Políticas orientadas al ciudadano

Para desarrollar el proyecto el Ministerio formuló cinco políticas, objetivos y beneficios de la adopción del modelo de nuevas prácticas administrativas, en la atención al ciudadano y al cliente interno; estas políticas fueron:

- La primer política buscaba crear una cultura organizacional enfocada al ciudadano (cliente o usuario) y al servicio que se le brindaría, la cual al ponerla en práctica, dio como resultado servidores conscientes del papel que desempeñan dentro de la atención que se les brinda, optimización de los procesos y herramientas para atenderlos, mejoramiento continuo del proceso y la consolidación de la imagen del MEN frente a los usuarios y clientes.
 - Al implementar esta política se garantizó un adecuado servicio de atención al ciudadano (respuestas claras, precisas, oportunas y servicio proactivo) a partir de la creación de una cultura que permitió definir estrategias efectivas, y que a su vez, repercutieron en el mejoramiento de las habilidades de los servidores para atenderlos, también se consolidó el uso de herramientas tecnológicas como página Web y se adelantaron campañas para conocer las necesidades de los usuarios y clientes.
- La segunda política se orientó a que el proceso se basara en acciones proactivas y no reactivas, para lo cual se debía contar con información acertada, actualizada y de calidad, eliminando cualquier tipo de re procesos.

Como resultado de la implementación de esta política el Ministerio logra entender y anticiparse a las necesidades de información y servicio de los clientes (internos y externos) con el fin de ofrecer una atención de calidad y servicio diferenciador.

- La tercera política requería contar con sistemas de información centrados totalmente en el ciudadano, que incluyeran captura, procesamiento, análisis y distribución de datos. Este sistema debía ser la fuente para el análisis y seguimiento de la gestión, así como para retroalimentar el proceso y proponer mejoras a las dependencias.
 - Con el desarrollo de esta política se garantizó el uso de tecnología de punta, de forma tal que complementara y fortaleciera las acciones llevadas a cabo dentro de los procesos correspondientes, y que servirían de insumo para la generación de informes y acciones correctivas o preventivas.
- La cuarta política hace referencia a la capacitación permanente a los servidores responsables de la atención al ciudadano, para responder a un perfil totalmente enfocado al servicio y mantener actualizada la información proveniente de las dependencias.
 - La finalidad de esta política es tener un conocimiento preciso de las actividades y proyectos del MEN antes de que salgan a la luz pública, para estar en capacidad de resolver inquietudes cuando surjan, dar respuesta oportuna y confiable a los requerimientos, consolidando de esta forma la imagen de la entidad frente a los usuarios y clientes.
- La última política se relaciona con las anteriores, al establecer niveles de respuesta óptimos al cliente tanto interno como externo, a través de una coordinación entre las áreas de atención al ciudadano y las áreas de operación, para asegurar la respuesta al ciudadano, controlar tiempos de respuesta a requerimientos (trámites, consultas, quejas y reclamos) y de esta manera lograr usuarios satisfechos con el servicio prestado.

Una vez definidas estas líneas de acción, se visualizó la estructura organizacional y de procesos requerida para atender las oportunidades de mejoramiento y hacer realidad los objetivos propuestos. En primera instancia se estableció el deber ser del modelo en términos de los macroprocesos y procesos que lo conformarían, las áreas que tendrían a su cargo su ejecución, los productos que deberían generar y los clientes a quienes atendería.

Del mismo modo, se definieron las herramientas informáticas necesarias para apoyar la operación del modelo, desarrollando el SAC (Sistema de Atención al Ciudadano) para administrar los procesos de atención al ciudadano y el sistema de correspondencia CORDIS.

Para preparar la implementación de este nuevo enfoque se desarrollaron capacitaciones a los servidores que conformaban la Unidad de Atención al Ciudadano, cuyos objetivos fueron: a) sensibilizar a los servidores del MEN en los conceptos de cultura del servicio, b) familiarizar a los servidores con la nueva forma de operación del modelo de atención al ciudadano y c) capacitar a los servidores y las personas del *outsourcing* de la Unidad de Atención al Ciudadano en el manejo de los procesos diseñados los cuales fueron documentados en las fichas técnicas.

Adicionalmente, se realizó un acompañamiento en los puestos de trabajo buscando garantizar que en el día a día las políticas y procedimiento establecidos se ejecutaran de acuerdo con lo establecido, así mismo se identificaron las actividades críticas de los procesos (puntos de control) a partir de las cuales se realizaron auditorías con el objetivo de identificar y ejecutar acciones preventivas y correctivas. Esta etapa también incluyó la generación de la cultura de la medición y por lo tanto la aplicación de los correspondientes indicadores de gestión.

Como el nuevo modelo de atención al ciudadano era un proceso de transformación de la cultura organizacional, el principal obstáculo para su implementación fue la resistencia al cambio por parte de los servidores públicos, la cual se manifestó de distintas formas:

- La adopción del nuevo modelo incorporó nueva tecnología como una de las principales herramientas para garantizar la calidad del servicio, por lo tanto se debieron realizar grandes esfuerzos en la cultura organizacional y capacitación en sistemas de información para asegurar su correcto uso.
- El cambio hacia una recepción centralizada y un modelo multiusuario en donde todas las áreas intervienen, generó desconfianza entre los servidores.
- El control de los tiempos de respuesta de los trámites y el uso de indicadores de gestión para conocer la oportunidad en la atención de los mismos, fue visto por algunos de los servidores como una forma de identificación de “culpables” y no como instrumentos para alcanzar el mejoramiento de los procesos y de esta forma garantizar la satisfacción de los usuarios.
- La generación de la cultura del servicio fue un proceso gradual de socializar en todos los servidores los modelos de atención a sus clientes de acuerdo con sus necesidades expresadas y que por lo tanto, su actuación debe estar orientada a prestar un servicio oportuno y de calidad.

Por supuesto, este proceso representó para el Ministerio un gran aprendizaje en áreas específicas como los siguientes:

- La actitud de las personas es modificable con la fuerza que generan los hechos y los datos. Muchos servidores que se oponían al nuevo modelo fueron aceptándolo en la medida que observaban los beneficios que traía para su trabajo diario, las facilidades para hacer seguimiento y los resultados en cuanto al mejoramiento de la atención de los usuarios.
- Es posible que el ciudadano confíe en el Ministerio, porque se cumple con lo que se promete, esto quiere decir que hay tiempos predefinidos en los cuales el ciudadano sabe que recibirá respuesta a sus requerimientos.
- Se puede cambiar la opinión negativa que los usuarios tenían del Ministerio, al brindar servicios con calidad, con oportunidad y efectividad
- El trabajo por proceso genera resultados mas efectivos y eficientes dado que la responsabilidad es compartida por todas las personas y dependencias que interactúan en ellos.
- Las herramientas informáticas que se han implementado son confiables
- Se tiene la capacidad de adelantarse a las expectativas de los usuarios sorprendiéndolos con servicios novedosos, útiles, y de fácil acceso.

Para el desarrollo del modelo fue necesario adicionalmente generar la infraestructura física y tecnológica que permitiera la ejecución de la estrategia de servicio adoptada por el Ministerio. Para el efecto se construyó en el primer piso del Ministerio la Unidad de Atención al Ciudadano cuya distribución física se adecuó a los conceptos de front office y middle office.

La implementación del nuevo modelo de atención al ciudadano y cliente interno significó un cambio radical en relación con las prácticas administrativas y las formas de realizar el trabajo; se pasó de un esquema en donde los usuarios deambulaban por las instalaciones del Ministerio buscando los servidores que pudieran dar atención a sus necesidades, radicando solicitudes de manera directa en cada dependencia lo cual dificultaba el control y seguimiento de su trámite y en general caracterizado por un bajo nivel de servicio y de satisfacción de los clientes, a un sistema en donde se crea una Unidad de Atención al Ciudadano como estructura para la prestación del servicio y que sirve de articulador entre las necesidades de los usuarios y las áreas técnicas responsables de su atención.

Este modelo se basa en el desarrollo de una cultura del servicio a la cual se fueron sumando todos los servidores del Ministerio y se ha cimentado gracias al soporte que dan los resultados que se vienen obteniendo. Los mismos servidores del Ministerio reconocen los cambios trascendentales que han ocurrido en las prácticas administrativas y en los métodos de trabajo, lo cual les ha facilitado sus labores y contribuido al mejoramiento de la calidad de la atención que se brinda. Esto hace que exista una masa crítica de servidores que ha incorporado el servicio como algo implícito de su trabajo y que por lo tanto será difícil de suplantar hasta tanto no se genere una mejor propuesta.

Adicionalmente, la inversión realizada en la construcción de la infraestructura tecnológica y física como soporte para el desarrollo de la estrategia de atención al ciudadano no tiene precedentes en el Ministerio, esto le ha dado a los clientes un alto estatus sacándolos del anonimato, brindándoles todas las condiciones de comodidad y generando las garantías necesarias para ejercer un adecuado control social sobre las actuaciones del Ministerio y la calidad del servicio que se les ofrece. Los cambios que aprecia el cliente y que se sustentan en los niveles de satisfacción presentados, hacen que exista un reconocimiento social en relación con las ventajas del modelo de atención al ciudadano y que por lo tanto, ante posibles propuestas que signifiquen retrocesos en los niveles de servicio, se produzcan pronunciamientos que no permitan dar marcha atrás a los logros alcanzados. En conclusión es poco probable que el Ministerio desmonte una infraestructura que le ha permitido tener un alto grado de control sobre sus procesos rutinarios de atención al cliente y que por su parte el ciudadano permita que se disminuyan las garantías que le han sido otorgadas para hacer seguimiento a sus requerimientos.

Otro elemento de gran importancia ha sido la estandarización, documentación y permanente actualización de todos los procesos que intervienen en la prestación del servicio al cliente, de esta forma se está asegurando que el conocimiento involucrado en estas actividades no es una posesión exclusiva de los servidores responsables de su ejecución sino que también le pertenece al Ministerio, resguardando de esta manera el capital intelectual de la organización y generando las bases para los procesos de inducción y capacitación de los nuevos servidores que hagan parte de próximas administraciones.

La certificación de calidad en los modelos referenciales ISO 9001:2000 y GP 1000:2004 otorgada al Ministerio por el ICONTEC en Agosto de 2006 y la re certificación en octubre de 2007, garantiza que así se efectúen cambios administrativos y políticos, el modelo de atención al ciudadano y la satisfacción del cliente sea una consigna que perdure en el tiempo. Vale la pena mencionar que la certificación fue otorgada para todos los procesos y servicios que la entidad ha definido para operar.

2.2. Relaciones con los ciudadanos

La cultura del servicio es una característica de la gestión de la entidad, incorporada en sus valores institucionales y compromisos éticos, y fortalecida mediante campañas de sensibilización y procesos de capacitación, que exponen la orientación hacia la satisfacción de las necesidades del público tanto externo como interno, en otras palabras, el MEN ha trascendido el valor del servicio a todas sus dependencias con el fin de consolidar todos los esfuerzos en la atención al ciudadano.

En este sentido, el MEN ha implementado distintos canales de comunicación de la ciudadanía y la comunidad educativa con la Entidad, desde la pagina institucional www.mineducacion.gov.co, las personas tiene acceso a trámites, proyectos estratégicos, contratación, asesoría jurídica, presupuesto, atención al ciudadano, siste-

mas de información, estadísticas sectoriales, Centro Virtual de Noticias (agencia de prensa) portal Colombia Aprende, Observatorio Laboral, “Adelante Maestros” y el Foro de la Calidad Educativa entre otros. Es también un escenario permanente de rendición de cuentas y de convocatoria para la construcción colectiva de programas y proyectos tendientes a fortalecer las políticas públicas educativas.

Igualmente a través de la Unidad de Atención al Ciudadano (UAC), los ciudadanos tienen la posibilidad de tener un contacto directo con el MEN, soportado por el SAC (Aplicativo del Sistema de Atención al Ciudadano), el cual permite realizar registro, control y seguimiento a cada una de las consultas, sugerencias o quejas radicadas por nuestros ciudadanos, relacionada con el sector en su conjunto, las cuales cumplen con el trámite y seguimiento respectivo con criterios de trazabilidad y respuesta oportuna, pertinente y de calidad.

Así mismo, el Portal Educativo Colombia Aprende, ha consolidado espacios y escenarios de interacción, para que los ciudadanos puedan aportar y ser escuchados. Actualmente el Portal alberga más de 120 redes que vinculan un promedio de más de 44.100 docentes y 132.900 estudiantes por año.

2.3. Evaluación de la Prestación de Servicios

Una vez por año, se realizan las encuestas de satisfacción de los clientes, las cuales están orientadas a los clientes directos del MEN (Entidades Territoriales, Instituciones de Educación Superior) y al ciudadano usuario de los servicios del MEN. Estas encuestas miden la percepción de los clientes con respecto a la forma en que el Ministerio satisface sus necesidades a través de las características de sus servicios. Como parte de este mecanismo, también se aplican evaluaciones de satisfacción de oferentes y de contratistas.

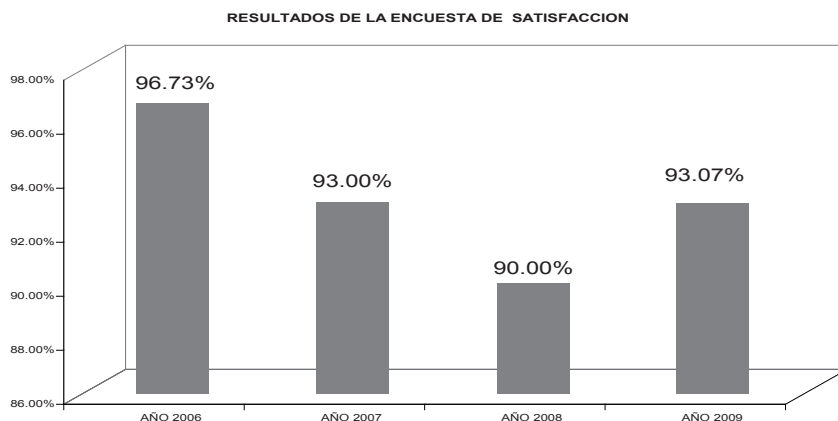
La evaluación constante de la satisfacción del cliente en el Ministerio de Educación Nacional es una herramienta de suma importancia para definir estrategias de mejoramiento y reafirmar la cultura del servicio como un sentir, un pensar y un actuar que se interiorice en todos los servidores que trabajan en el MEN y que va en cada proceso, política y comportamiento individual y grupal.

La evaluación de satisfacción para cada tipo de cliente se realiza sobre una calificación máxima de 6, donde cada cliente evalúa los resultados de los servicios recibidos, concluyendo sobre su eficacia, efectividad, adecuación y pertinencia. Los resultados de evaluación alcanzados en el 2006, -2009 fueron:

2.3.1 Nivel de satisfacción de servicios 2006-2009

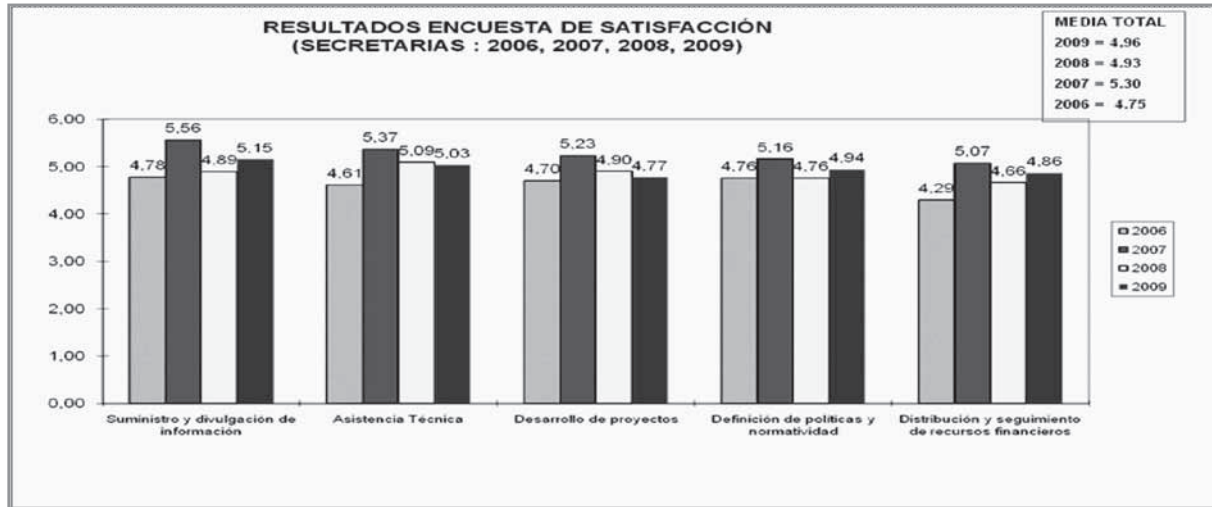
Desde el año 2006 el Ministerio de Educación Nacional viene evaluando la satisfacción de sus clientes (IES y Secretarías de Educación), frente a los servicios que les presta, obteniendo el mayor nivel de satisfacción, en el año 2006 con el 96.73%. Los resultados de los años siguientes demuestran que los clientes del MEN, a medida que fueron conociendo y utilizando los servicios certificados, exigen más calidad, claridad, disponibilidad y oportunidad en la prestación de los mismos. Sin embargo, la satisfacción se ha mantenido siempre sobre 90%, es decir satisfactoria.

Gráfico 1.: Resultado de la encuesta de satisfacción



2.3.2 Nivel de Satisfacción en las Secretarías de Educación

Gráfico 2: Nivel de satisfacción Secretarías de Educación



En el gráfico 2 las Secretarías muestran un nivel satisfactorio frente a los diferentes servicios utilizados con el Ministerio, la acciones de mayor complacencia hace referencia a los diferentes procesos de información y publicaciones siendo claro que a las Secretarías les llega oportunamente información por parte del Ministerio y aún mejor, la consideran clara e importante. Como debilidad del área se encuentra la cantidad de ejemplares entregados y la suficiencia de medios de divulgación.

Junto a estas acciones de comunicación, se asocia una buena calificación frente a todo lo relacionado con normas y políticas, que adicional a ser claras son de fácil acceso y están ajustadas claramente a la ley.

Otro aspecto favorable para la acción del Ministerio se relaciona con los Proyectos del MEN; estos se consideran útiles y de gran pertinencia en materia de educación; sin embargo existe un porcentaje de secretarías que consideran que los proyectos no ayudan a implementar proceso de eficiencia en comunicaciones y sistemas de información además de no generar impacto en las metodologías de enseñanza y programas educativos.

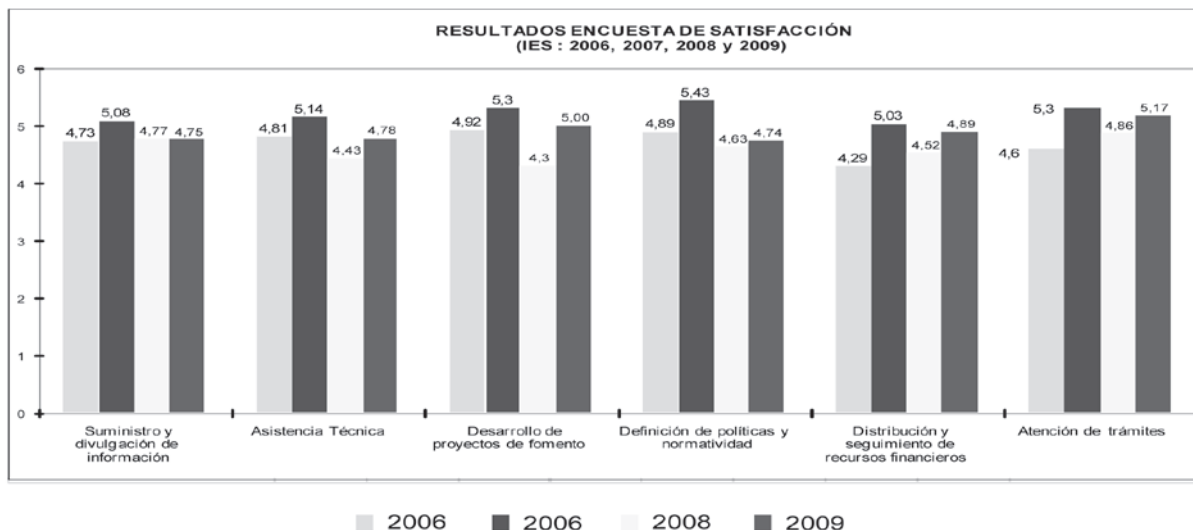
Identificando puntualmente algunas debilidades del servicio, se presenta una calificación no muy positiva frente al proceso inicial de la asistencia técnica. Las secretarías, aunque en el proceso como tal, no se muestran descontentos, perciben que la asistencia no siempre es oportuna y la respuesta a la solicitud no es la adecuada. Adicional algunas secretarías consideran que la asistencia no define claramente las necesidades del solicitante además de considerar la calidad conceptual un poco insatisfactoria todo lo contrario a la satisfacción con la calidad técnica de la asistencia.

Otro aspecto que requiere por parte del Ministerio acciones de mejoramiento, se relaciona con la atención de trámites; para este caso las debilidades están planteadas más en el momento en que el trámite se está efectuando que en el momento de solicitarlo, por lo que se concluye que si se presentan inconformidades se relacionan más con la agilidad del proceso.

Finalmente el área que presenta menor satisfacción por parte de las secretarías, se relaciona con el proceso que realiza el Ministerio para distribuir los Recursos Financieros; para las Entidades este evento no es equitativo por lo que se podría concluir que no existe un conocimiento del proceso de distribución o si se conoce, no es claro. Adicional algunas secretarías muestran bajos niveles de satisfacción al momento de solicitar el apoyo económico.

2.3.3 Nivel de Satisfacción de Instituciones de Educación Superior

Gráfico 3: Nivel de satisfacción Instituciones de Educación Superior, 2006-2009



Al igual que las Secretarías, en el gráfico 3, las Instituciones de Educación Superior muestran un nivel de satisfacción positivo frente a los servicios ofrecidos por el Ministerio de Educación, sin embargo las segundas se muestra aún más satisfechas con los proyectos del MEN siendo esta área una de la mejores calificadas por las Instituciones. Para las Entidades Oficiales se detecta un bajo nivel de satisfacción ante el impacto de los programas en la modernización y para las no oficiales en el impacto de los programas en las metodologías de enseñanza y en las pocas estrategias para aumentar la cobertura y disminuir la deserción.

La percepción de las Instituciones es por igual satisfactoria para las entidades Oficiales y las No Oficiales, el uso por servicio también es muy similar aunque presenta una leve diferencia en cuanto al uso de de normas y políticas, aspecto más utilizado por las Entidades Oficiales, sin embargo el área está muy bien evaluada lo que debe apreciarse como una fortaleza interesante para el Ministerio siendo este aspecto uno de los pilares básicos de la Institución.

Se identifica una leve insatisfacción frente a La atención de trámites y aunque no es muy representativa, se considera importante reevaluar el proceso pues es uno de los servicios más utilizados por estas Instituciones (IES).

Como aspecto crítico se encuentran las actividades relacionadas con los Recursos Financieros. El uso de este servicio, al igual que la Disponibilidad de normas, se relaciona con más frecuencia en las Entidades Oficiales quienes perciben de forma menos satisfactoria el proceso por equidad y metodología de distribución.

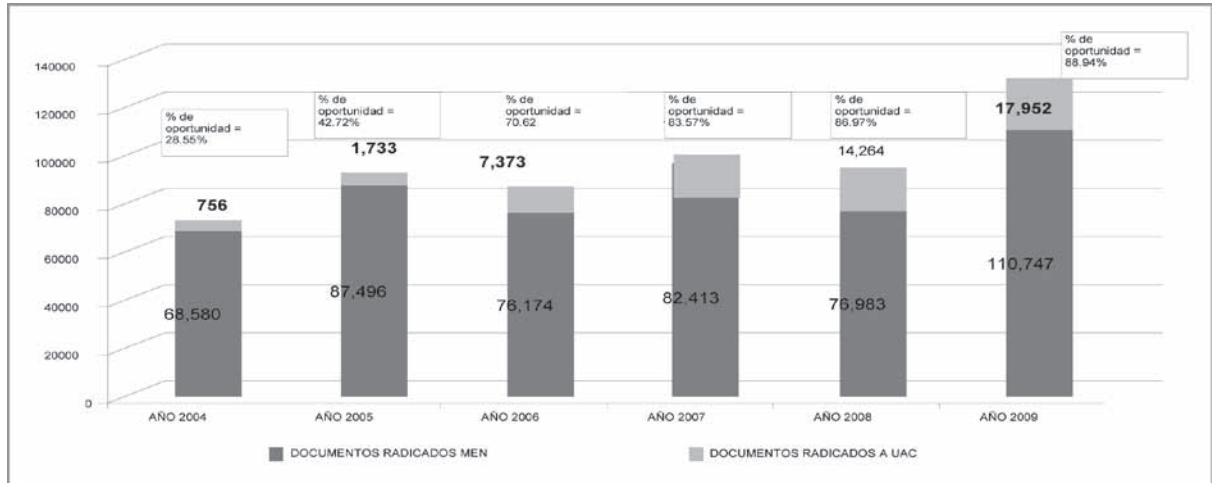
Al igual que en las Secretarías, este hecho puede asociarse con la falta de conocimiento o claridad del proceso, la solución propuesta sigue siendo la capacitación, información y promoción del proceso.

2.4. Medios y Niveles de Atención y Respuesta al Ciudadano

El Ministerio ha venido ampliando e implementando nuevas herramientas y mecanismos que permiten la interacción con el ciudadano y/o comunidad educativa, a través de los diferentes medios de recepción como la atención personalizada, pág. web, línea telefónica y fax, con el propósito de dar respuesta oportuna y confiable a cada una de las consultas, sugerencias y quejas. El proceso arrojó los siguientes resultados:

2.4.1 Documentos Radicados en el MEN 2004-2009

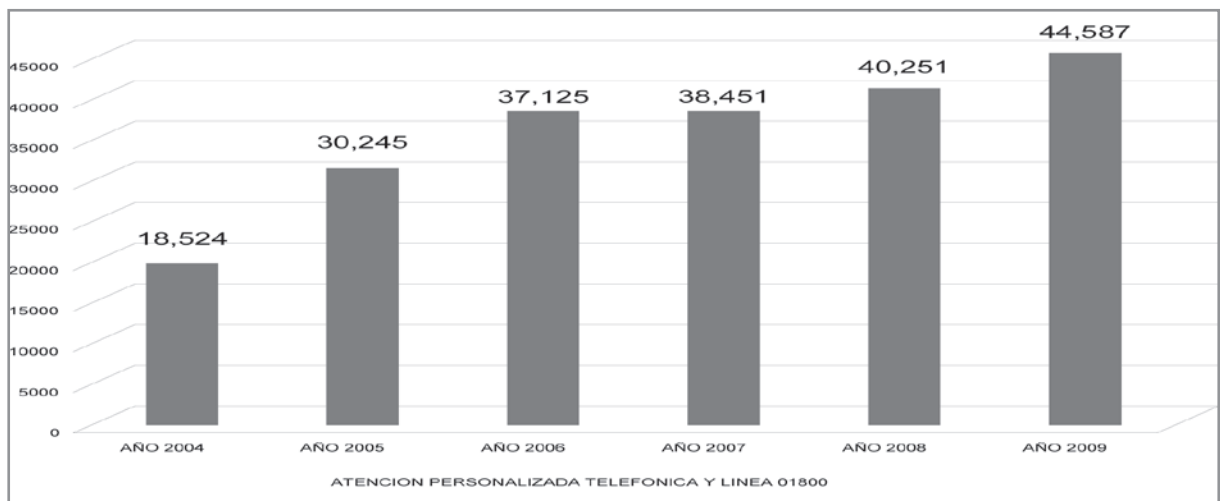
Figura 4: Documentos Radicados en el MEN 2004-2009



El volumen de recepción de documentos oficiales se incrementó en un 38% desde el año 2004 a 2009. El porcentaje de oportunidad en la respuesta a los requerimientos efectuados al MEN, pasó de 23% en el año 2004, a 88.94% en el año 2009, incrementándose en 60%.

2.4.2 Atención personalizada, telefónica y línea 01800

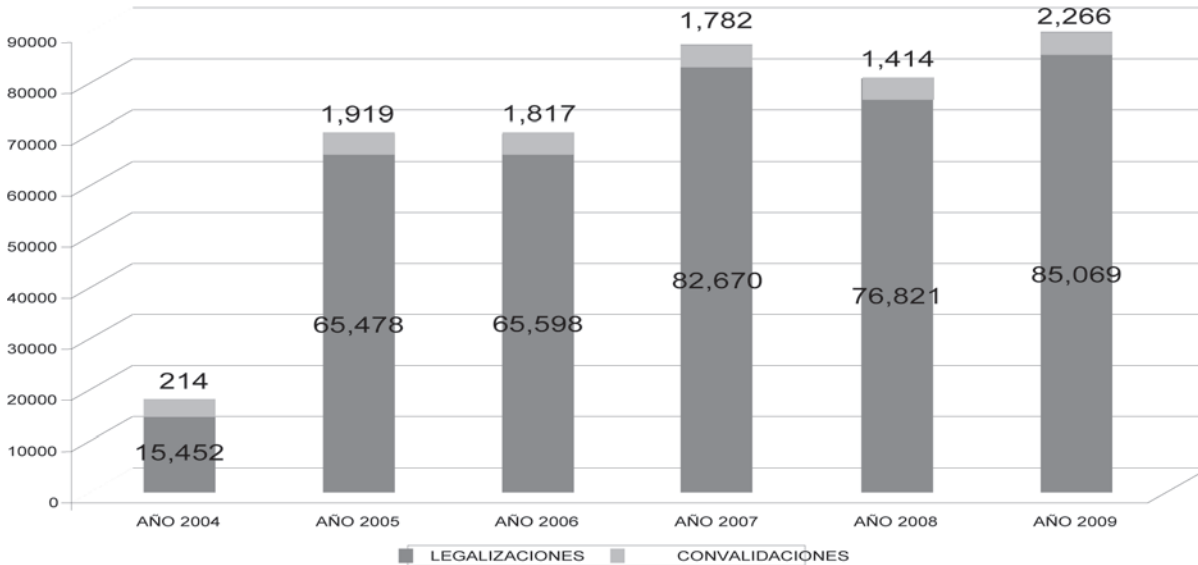
Figura 5: Atención personalizada, telefónica y línea 01800



El volumen de recepción de llamadas telefónicas atendidas por la Unidad de Atención al ciudadano, pasó de 18.524 llamadas en el 2004 a 44.587 en el 2009, aumentando en un 58%

2.4.3 Comparativo trámites de legalización – convalidación

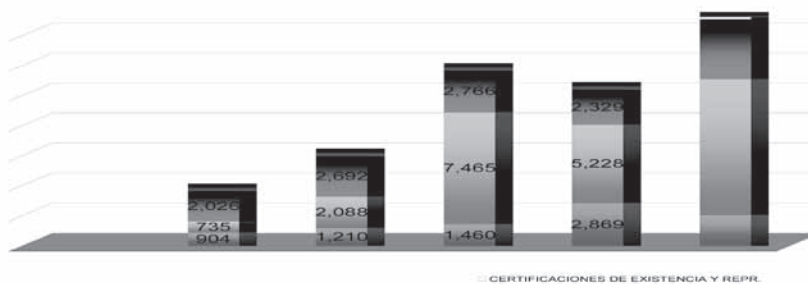
Figura 6: Comparativo trámites de legalización – convalidación



En el año 2003 la atención al público era de 8:00 a.m. a 12 M., lo cual ocasionaba largas filas, desorden y una atención deficiente a los usuarios. A partir del octubre de 2004, se atiende en jornada continua de 8.00 a.m. a 5:00 p.m. Así mismo, el número legalizaciones realizadas a documentos de educación superior, para ser presentados en el exterior, pasó de 15.452 en el año 2004 a 85.069 en el año 2009, lo cual equivale a un aumento de 81% y el de convalidaciones de títulos de educación superior obtenidos en el exterior, pasó de 214 a 2266, en el mismo periodo, que equivale a un incremento del 90%.

2.4.4 Comparativo de expedición de certificados en la línea UAC

Figura 7: Comparativo expedición de certificados en la línea UAC



La expedición de certificados de Programas, Idoneidad y existencia y representación legal de las IES pasó de 3665 en el año 2004 a 15.105 en el año 2009, aumentando en un 75%.

3. Gobierno en Línea

El Ministerio de Educación Nacional ha liderado la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en el sector educación a partir de la integración entre actores y servicios, dicha unificación siempre ha estado basada en el uso de tecnologías de la información y de Internet y, día tras día se trabaja en ella con el fin de lograr que el sector educación lidere esta Estrategia integral del orden nacional y territorial que permite contribuir con la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que a la vez presta mejores servicios a los ciudadanos y en especial a la comunidad educativa del país a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

La labor que ha realizado el Ministerio de Educación Nacional concerniente a los servicios y sistemas de información, ha sido pensada y diseñada teniendo en cuenta las cinco (5) fases que contempla la Estrategia de Gobierno en línea, por ello y dando cumplimiento a la implementación de dicha estrategia, unos de los adelantos obtenidos en el sector educativo han sido proporcionar a las entidades del sector un espacio de almacenamiento en los servidores de la entidades en los que pueden alojar sus páginas web; en la actualidad se tienen alojadas en el Datacenter del Ministerio setenta (70) páginas web, veintidós (22) están alojadas en otros Datacenter, todas enlazan los servicios que se mencionan a continuación.

En la fase información en línea, el sector educativo tiene a su disposición información relacionada con la entidad como la normatividad, el presupuesto, las políticas, los planes, programas y proyectos institucionales, listado de trámites y servicios. Igualmente, los servicios de información como novedades, noticias de interés, directorios, entre otros.

Se cuenta con un calendario de eventos y noticias del sector educativo en el Centro Virtual de Noticias de Educación disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/cvn>

En la fase interacción en línea, las entidades disponen de Servicios de información al ciudadano a través del Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), este permite que mejorar los procesos para atender a los ciudadanos en los trámites de consulta, quejas, y solicitudes de una forma rápida y efectiva, por medio de un aplicativo CRM web, sin salir de su casa o lugar de trabajo. El uso de este sistema en las entidades del sector facilita el flujo de requerimientos y su pronta respuesta en las Unidades de Atención al Ciudadano de todo el país; al sistema se puede acceder a través de <http://www.mineduccion.gov.co/sac>

El Sistema de Atención al Ciudadano registra un promedio mensual de trámites equivalentes a 70.000 solicitudes, En cuanto a la implementación del Sistema en las Secretarías de Educación, setenta y siete (77) de estas entidades cuentan con este sistema²(*).

Adicionalmente las entidades han habilitado servicios de búsqueda, encuestas, información de audio, video, chat y foros.

A través del Portal Colombia Aprende se disponen de servicios de Wiki, chat, blog, cursos virtuales, concursos, eventos virtuales, redes, proyectos colaborativos, redes de aprendizajes, foros y comunidades orientadas a toda la comunidad educativa, estos servicios disponibles en <http://www.colombiaprende.edu.co>

Así mismo, se brindan servicios de consulta en línea como los que se mencionan a continuación:

Sistema de Información de Seguimiento. Sistema que permite hacerle seguimiento al reporte de la planta docente y la matrícula de educación básica y media. Igualmente, habilita a las personas interesadas para hacer seguimiento al cumplimiento de sus objetivos, a la cobertura y, calidad de educación que ofrecen las instituciones. A esta aplicación se puede ingresar por medio de <http://www.mineduccion.gov.co/seguimiento>

Buscando Colegio. Directorio de instituciones oficiales y no oficiales de educación preescolar, básica y media, describiendo la reseña de cada uno, teléfonos, dirección y una ficha técnica. Además proporciona información sobre estudiantes matriculados, planta docente y los recursos financieros destinados a la educación básica.

En la fase transacción en línea, se desarrolla mediante el sistema de Matrícula de Estudiantes de Educación Básica – SIMAT, herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas,

² (*)Presentación sobre el Proyecto de modernización de Secretarías de Educación. 2010.

así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones <http://www.mineduccion.gov.co/simat>

El impacto que el SIMAT ha logrado se evidencia en que ochenta y cinco (85) Secretarías de Educación usan el Sistema de Matrícula de Estudiantes de Educación Básica SIMAT; el 70% de las Secretarías lo usan desde las instituciones educativas. En lo referente al registro de matrícula éste es del 83.3%, mientras que el número de niños matriculados es de 9.207.882 corte al 15 de marzo de 2010; por su parte, el promedio de usuarios que a diario usan el sistema es de 5.527.³(*)

Con el sistema de Información de Secretarios, permite a los Secretarios acceder a servicios como: actualizar sus datos, ingresar a los sistemas de información del sector, acceder al directorio de secretarios, consultar el directorio de rectores pertenecientes a su secretaría; beneficios que permiten afianzar los lazos de comunicación entre las instituciones educativas, las Secretarías de Educación y el Ministerio de Educación Nacional. <http://www.mineduccion.gov.co/secretarios>

El Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media - SINEB, reúne los datos que deben reportar los establecimientos educativos oficiales y no oficiales a los municipios y departamentos. Estos reportes incluyen la información de los establecimientos educativos, la situación académica de los estudiantes al finalizar el año anterior, los resultados de calidad y, los datos de los docentes de establecimientos privados, entre otros. El ingreso a esta aplicación es a través <http://www.sistemamatriculas.gov.co/>

El de recursos humanos, Es un sistema de Información que permite apoyar en las Secretarías de Educación los procesos de administración, organización y control de la información relacionada con la gestión del recurso humano, así como con la liquidación de la nómina para el personal docente y administrativo de las Secretarías de Educación, el personal administrativo y docente pueden consultar en línea sus desprendibles de nómina.

A través de este sistema se liquida la nómina de aproximadamente 287.000 docentes, directivos docentes y administrativos de todo el país. De la misma forma, el porcentaje de nómina pagado a través del nuevo software es del 81%. Por otro lado Ochenta y cuatro (84) Secretarías de Educación usan el sistema ‘Humano.

El sistema de Seguimiento a los Recursos de Gratuidad, permite hacer seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) girados por el gobierno nacional a los municipios y distritos, y destinados para la gratuidad de la educación preescolar, básica y media del país. Los alcaldes y directivos de establecimientos educativos ingresan y confirman cuántos recursos han llegado a su presupuesto y cuánto han girado para el pago de matrícula. <http://www.mineduccion.gov.co/gratuidad>

El sistema de Rectores, permite a los rectores de preescolar, básica y media; acceder a servicios como: actualizar sus datos, consultarlos en los sistemas de información del sector y entrar al directorio de rectores; beneficios que permiten afianzar los lazos de comunicación entre las instituciones educativas, las Secretarías de Educación y el Ministerio de Educación Nacional. <http://www.mineduccion.gov.co/rectores>

El Sistema de Información Geográfico del Sector Educación – SIGEO, permite navegar en el mapa nacional y ubicar 13.000 escuelas y colegios. Se puede ver las carreteras, ríos y aeropuertos cercanos a las instituciones educativas, entre otros datos. Esta es una herramienta que facilita la planificación y la toma de decisiones sobre proyectos del sector educativo. El objetivo es que las instituciones educativas, alcaldías, gobernaciones y demás entidades tengan mayores y mejores elementos para la toma adecuada de decisiones, teniendo en cuenta aspectos territoriales y geográficos que podrían influir. <http://www.mineduccion.gov.co/sigeo>

En la fase transformación en línea, cabe resaltar aspectos como los sistemas de información SINEB y SIMAT que lo hace un proceso integral y es como las Secretarías de Educación realizan transacciones de traslado de alumnos, matrícula, entre Secretarías del todo el país y reportan información al Ministerio de Educación Nacional y se puede obtener un consolidado nacional haciendo una cadena de trámites eficiente que permite tener la matrícula del país.

3 (*)Presentación sobre el Proyecto de modernización de Secretarías de Educación. 2010.

Adicionalmente el servicio en línea del sector solidario permite que las empresas a través de este servicio presentan proyectos a las Secretarías que tras ser validados, son enviados al Ministerio de Educación, donde todos los actores están relacionados y permiten poder expedir los certificados directamente a través del sistema a las empresas que invirtieron en el sector educación. <http://www.mineducacion.gov.co/sectorsolidario>

Proyectos como el más reciente proceso de evaluación de competencias, ascenso y reubicación salarial de los docentes, que contó con la participación de 33.490 inscritos a través de la plataforma web. Donde actores como el ICFES quien era responsable de la logística, la universidad nacional de las pruebas y evaluación de la misma, se pudo disponer de la integración de todo el proceso a través de la plataforma. <http://www.icfes.gov.co/docentes>

El proyecto de pruebas saber 2009 que se realiza a estudiantes de cuarto y noveno grado cada cuatro años, donde se busca medir la calidad de la educación básica y media, se habilitó una plataforma que integró los sistemas de información de matrícula del Ministerio de Educación con el proceso liderado por el ICFES donde los rectores de los establecimientos educativos del sector privado y oficial inscribían a sus estudiantes para la presentación de la prueba y esto sirviera de insumo para la logística de las pruebas. <http://www.icfes.gov.co/saber2009>

Otros proyectos enfocados a incentivar el desarrollo de competencias en la comunidad educativa como el reconocido concurso de cuento que lidera el Ministerio de Educación Nacional y RCN que abrió inscripciones desde el 16 de marzo de 2010 y que para este año, llega a su cuarta versión. A la fecha se han inscrito 5.378 participantes, las estadísticas de la actividad se pueden consultar en tiempo real en el enlace:

http://aplicaciones.colombiaaprende.edu.co/jose_eustaquio_palacios/estadisticas/

Este proyecto integra diferentes actores como la comunidad educativa y los evaluadores los cuales realizan todo el proceso en línea.

Finalmente en la fase democracia en línea, el Ministerio de Educación ha liderado el ejemplo de democracia con el proceso realizado para el Plan Decenal de Educación; de la misma forma se gestiona desde los espacios del Ministerio esta fase para el sector educación. Adicionalmente el tema de participación en línea por parte de los usuarios en la publicación de comentarios a los proyectos de normatividad del sector educación.

Es así como se da cumplimiento con los lineamientos de la Estrategia de Gobierno en línea, contribuyendo a construir un sector educativo más eficiente, más transparente y participativo, que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las entidades, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

MEMORIAS DEL SECTOR AGRÍCOLA EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA 2002-2010

ANDRÉS FERNÁNDEZ ACOSTA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Administrador de empresas agropecuarias de la universidad Lasallista de Medellín, con una amplia experiencia tanto en el sector privado como público. Se desempeñó como Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario –ICA-. Fue asesor para las regiones del Ministerio de Agricultura. Igualmente ha trabajado con Alcaldes y Gobernadores para dar impulso regional a las políticas agropecuarias, al tiempo que ha sido el responsable de la ejecución del Fondo de Fomento Agropecuario.

Este documento tiene como objeto principal, desplegar todas las actualizaciones y modificaciones que se han ejecutado a nivel estructural y funcional dentro de las distintas entidades del sector rural. Paralelamente, se expondrá el proceso de modernización y fortalecimiento que ha liderado ésta Cartera, partiendo de la política del actual Presidente: “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, y en correspondencia con lo definido en la política y el direccionamiento de los planes, programas y proyectos que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR ha definido en los documentos de política sectorial y lineamientos específicos para las entidades.

De acuerdo con lo anterior, es para la actual administración una obligación y una necesidad, presentar los cambios institucionales que se han dado en el sector con la implementación del Programa de Renovación de la Administración Pública del Gobierno Nacional, siempre acorde con las normas y funciones vigentes.

1. Rediseño y reestructuración de entidades del sector agrícola

Con el fin de atender los mandatos constitucionales relacionados con el desarrollo rural (artículos 64, 65 y 80, principalmente), el Gobierno Nacional realizó diversos esfuerzos, incluso antes de la Constitución de 1991. Es así como, a comienzos de la década de los sesenta se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- por medio de la ley 135 de 1961. Posteriormente, en 1987, el Decreto Ley 77 dio origen al Fondo de Desarrollo Rural -DRI-, entidad que sería reestructurada por medio del Decreto 2132 de 1992 para convertirla en un Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural; así mismo, por medio de la Ley 13 de 1990, Estatuto General de Pesca, se creó el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -INPA-; y en el año de 1993, mediante la Ley 99, se creó el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT-, a partir de la modificación de la denominación jurídica del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -HIMAT-.

Ahora bien, desde el año 2002 se puso en marcha el Programa de Renovación de la Administración Pública del Gobierno Nacional -PRAP- y desde entonces el sector agrícola colombiano ha atravesado por importantes cambios a nivel de rediseño y reestructuración de sus entidades.

En 2003, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizó el análisis y evaluación de la gestión administrativa de cuatro (4) entidades descentralizadas adscritas al sector con el cual se determinó la procedibilidad de supresión y liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA-, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT-, del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura –INPA- y del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI-; así como, la viabilidad para la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, responsable del desarrollo de las funciones de las entidades liquidadas.

En ese orden de ideas, y bajo la concepción de permear el funcionamiento de la administración pública, en marzo de 2003 el Ministerio de Agricultura presentó la propuesta de renovación institucional para facilitar la integración y regionalización de las acciones de la política de desarrollo rural dirigida a integrar y modernizar la economía, lograr mejores condiciones de vida en lo social, como requisitos necesarios para avanzar en la reconstrucción del tejido social, la aclimatación de los factores de violencia y la generación de procesos de desarrollo sostenido en el ámbito rural, acorde con su complejidad y diversidad.

Esta propuesta fue acogida por el Gobierno Nacional, expidiendo los siguientes Decretos:

- a. N° 1290 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI y ordena su liquidación” con un plazo para concluir el proceso de liquidación de dos (2) años.
- b. N° 1291 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras INAT y ordena su liquidación” con un plazo para concluir el proceso de liquidación de tres (3) años.
- c. N° 1292 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA y ordena su liquidación” con un plazo para concluir el proceso de liquidación de tres (3) años.
- d. N° 1293 del 21 de mayo de 2003 “Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura INPA y ordena su liquidación” con un plazo para concluir el proceso de liquidación de dos (2) años.

Dichas liquidaciones obedecieron a diversos estudios de la época plasmados en el estudio de creación del Incoder (2003), los cuales demostraron que la estructura de esas instituciones no respondía a las exigencias del desarrollo rural, pues existían, entre otros aspectos, bajos niveles de coordinación, dispersiones institucionales y duplicidad de funciones, así como debilidades de los sistemas de planeación, debilidad gerencial de las instituciones y excesiva carga administrativa.

1.1 Liquidación INPA y Fondo DRI

El INPA y el Fondo DRI iniciaron el proceso de liquidación en mayo de 2003 y culminaron sus procesos de liquidación el 31 de diciembre de 2004, sin generar para la Nación obligaciones posteriores de administración de bienes y reconocimiento y pago de pasivos.

1.2 Liquidación INAT

El INAT inició el proceso de liquidación en mayo de 2003 y culminó el 31 de diciembre de 2006, tras la transferencia de los distritos de riego y adecuación de tierras realizada al INCODER y con la aprobación del cálculo actuarial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A partir de esa fecha el Ministerio asumió la liquidación y pago de la nómina de la pensión sanción de los trabajadores incluidos en el cálculo actuarial, que a junio de 2010, corresponde a 60 personas.

1.3 Liquidación INCORA

El INCORA, una entidad que al momento de ordenar su liquidación contaba con más de 40 años de creación, inició su proceso de liquidación en agosto de 2003 y culminó su proceso el 31 de diciembre de 2008.

Al finalizar la liquidación se contaba con la aprobación del cálculo actuarial, la transferencia de predios del Fondo Nacional Agrario al INCODER y la transferencia de derechos y obligaciones al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

1.4 Creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)

Como parte de la Política de Reactivación Económica y Social, y dentro de la estrategia “Manejo Social del campo” del Presidente Álvaro Uribe, en aras a integrar las funciones de aquellas entidades y orientarlas hacia la delegación, desconcentración y descentralización, en correspondencia con el proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales y las comunidades rurales, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER mediante Decreto 1300 de 2003, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La finalidad fundamental de esta reestructuración fue la unificación de la política agropecuaria y el desarrollo rural, por medio de la creación de una única institución, en la cual se fusionaron las competencias de las entidades que desaparecieron.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del decreto 1300 de 2003, el objetivo esencial del INCODER se centraba en ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.

Se propusieron entonces los siguientes objetivos institucionales:

- a. Liderar la identificación y consolidación de áreas de desarrollo agropecuario y rural, promovidas por iniciativa pública, privada o mixta para adelantar en éstas programas de desarrollo agropecuario y rural de propósito común, que permitan atender realidades específicas de zonas y comunidades rurales.
- b. Fortalecer los procesos de coordinación inter e intrasectoriales que posibiliten la integración de las acciones institucionales en el medio rural.
- c. Fortalecer los procesos participativos de planeación institucional, regional y local para la definición de programas de desarrollo agropecuario y rural, que permitan a los actores rurales la identificación de oportunidades que su realidad les ofrece y la concertación de las inversiones requeridas.
- d. g. Consolidar el proceso de delegación a las administraciones departamentales mediante el apoyo a las instancias competentes del nivel departamental y municipal para su fortalecimiento, así como de las organizaciones de productores y de sus comunidades para la gestión de su propio desarrollo.
- e. h. Estimular la consolidación de escenarios regionales para el desarrollo rural, mediante la acción coordinada de los departamentos y propiciar la transformación de las UMATA's y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, de conformidad con la ley y sus reglamentos.
- f. i. Facilitar a los pequeños y medianos productores rurales el acceso a la tierra y demás factores productivos, promoviendo diferentes alternativas para el uso eficiente, racional y sostenible de los mismos.
- g. j. Gestionar y otorgar recursos de financiación, cofinanciación, subsidios e incentivos para apoyar la ejecución de programas de desarrollo agropecuario y rural en los territorios en donde se establezcan las áreas de actuación.
- h. k. Contribuir al fortalecimiento de la actividad pesquera y acuícola mediante la investigación, ordenamiento, administración, control y regulación para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de estos recursos.

En el artículo 4 del Decreto 1300 de 2003, se incluyen las 20 funciones generales del Instituto, las cuales estaban relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la entidad. Para cumplir con las funciones asignadas al INCODER se propusieron algunas estrategias que, ejecutadas correctamente, debían garantizar la ejecución de las funciones y el cumplimiento de los objetivos. Las estrategias planteadas fueron:

- Ordenamiento social de la propiedad
- Entrega de subsidios a comunidades pesqueras
- Administración del recurso pesquero y acuícola
- Desarrollo productivo social rural
- Provisión de infraestructura y servicios básicos: adecuación de tierras

Las estrategias propuestas se reflejaron en la creación de cuatro subgerencias que delinearon el modus operandi de la Institución:

- Subgerencia de ordenamiento social de la propiedad

- Subgerencia de desarrollo productivo social
- Subgerencia de infraestructura
- Subgerencia de pesca y acuicultura

Revisando la coherencia entre el objeto (o misión) de la Institución, sus objetivos centrales y estrategias, se aprecia que el diseño del Instituto era tal que, de no haber fricciones, sería posible cumplir con su misión. Es decir, existía consistencia en el diseño administrativo del Instituto, a pesar de que persistían problemas al momento de ejecutar las funciones, principalmente por la gran cantidad de funciones que recaían sobre el Instituto, y la insuficiencia de recursos para desempeñarlas a cabalidad.

1.5. Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010

Para el segundo mandato del Presidente Alvaro Uribe, se diseñó y propone el Plan de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.

Una parte crucial en el desarrollo del sector agropecuario se presenta en el bienestar de los individuos. En el capítulo 3: REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD, se presenta un objetivo especial respecto al mejoramiento de las condiciones laborales y la generación de ingreso de los campesinos. En particular, en el apartado “Equidad en el campo”, se proponen como alternativas:

- El acceso a los recursos de producción;
- El mejoramiento de su capacidad productiva;
- El acceso a servicios públicos que permitan mejorar sus condiciones de vida; y
- La oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos.

Los pilares sobre los que se fundamentó este conjunto de estrategias son:

- a. El ordenamiento social de la propiedad, para lo cual se faculta al INCODER para administrar, adjudicar y titular tierras provenientes de la extinción de dominio (provenientes de la DNE), de las tierras compradas por el Estado (proceso coordinado por el INCODER) y de los terrenos baldíos.
- b. Un mejoramiento institucional mediante el cual se propone: “... (1) mejorar la gestión institucional del INCODER; (2) apoyar la ejecución de los planes de desarrollo territorial y (3) apoyar transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo.”, en particular, el INCODER “... deberá evolucionar hacia una entidad promotora del desarrollo rural, dedicada a la cofinanciación y viabilización de propuestas originadas desde el sector privado que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural.”
- c. Mejorar las capacidades de la población campesina para que ésta aumente sus ingresos vía “(...) (1) el fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias; (2) la promoción de la agroindustria y el turismo rural y (3) el desarrollo de microfinanzas rurales.”, estos objetivos se persiguen mediante mecanismos principalmente generados por el Gobierno Central y guiados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los bancos que prestan servicios financieros al sector agropecuario.
- d. Generar programas como “familias Guardabosques” y la investigación de cultivos dentro de la frontera agrícola para sustitución de cultivos ilícitos.
- e. Y finalmente, el mejoramiento de las condiciones de pobreza que sufre la población rural. Para este fin se pretende implantar: “(...) (1) el programa de vivienda de interés social rural y saneamiento básico; (2) la implementación de acciones concretas para la seguridad alimentaria y nutricional y (3) la focalización de esfuerzos para atender a la población desplazada y reincorporada.”. Estos programas estarán dirigidos y coordinados tanto por el MADR como por el Programa presidencial para la Acción Social, en tanto el INCODER estará encargado de los programas referentes a la dotación de subsidios de tierra dados a población desplazada, así como la distribución de terrenos entregados por la Dirección Nacional de Estudefacientes.

1.6. Ley 1152 de 2007 – Estatuto de Desarrollo Rural

Atendiendo a un cambio de enfoque de la política de desarrollo rural, en el cual se aborde el tema a partir de una visión integral que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y agroindustrial, reconociendo la correlación con otros factores como la infraestructura física, los servicios sociales, seguridad social, y otras actividades económicas, en el año 2007 se expidió la Ley 1152 - Estatuto de Desarrollo Rural. A través de ésta, se dispuso que el INCODER continuara como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, teniendo como objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural. Esta ley, en adición, derogó la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1300 de 2003, salvo en sus artículos 1° y 8°.

Ese nuevo enfoque establecido en el Estatuto de Desarrollo Rural obedeció a un ajuste institucional del sector rural, para que los beneficiarios de la política puedan adaptarse desde el punto de vista funcional y administrativo al nuevo marco de intervención del Estado en la actividad económica.

A través de la Ley se creó la Unidad Nacional de Tierras UNAT (artículo 19), se asignaron funciones en materia de tierras a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia (artículo 34), a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (artículo 35), a la Dirección Nacional de Atención y Prevención de Desastres (artículo 36), a las Corporaciones Autónomas Regionales (artículo 37) y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (artículo 38). De otro lado creó la Dirección de Pesca y Acuicultura al interior del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se asignaron funciones propias del sector acuícola y pesquero al Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- (artículo 39).

En suma la Ley 1152 de 2007 armonizó en total catorce (14) leyes, cinco (5) decretos-leyes y veintisiete (27) decretos reglamentarios que estuvieron vigentes sobre la materia.

1.7. Necesidad de reestructuración del INCODER

1.7.1. Análisis del entorno

El sector rural fue tradicionalmente mantenido al margen del desarrollo económico del país. Adicionalmente, los procesos de violencia sostenida en las zonas rurales primero por los grupos armados de izquierda, luego por los grupos de extrema derecha y, finalmente, por una combinación de los anteriores y grupos dedicados al narcotráfico, hicieron que la inversión tanto privada como pública en el sector rural fuera la alternativa menos interesante y más difícil de implementar. Estos procesos, afianzados por la concentración de la tierra en muy pocas manos, generaron un esquema de baja productividad agropecuaria y retraso tecnológico.

Al mismo tiempo, las economías de mercado mundiales se fortalecían a través de comercio internacional, fenómeno al que Colombia no pudo ser ajena. Bajo esas condiciones, el país enfrentaba el reto de un mundo globalizado con una demanda inmensa de bienes y servicios, un flujo de capitales grande y rápido y, simultáneamente, un flujo de información sin precedentes que disminuye los costos de acceso a la misma y genera externalidades positivas en los procesos productivos. Todo esto, aunque podía generar amenazas sobre las formas adecuadas de explotación de los recursos, se convertía en una oportunidad si la sociedad en su conjunto reconocía y aprovechaba las ventajas comparativas y competitivas que poseía en ese mercado globalizado.

El sector agropecuario colombiano y su mundo rural circundante poseen una gran cantidad de ventajas comparativas debido a las condiciones climáticas, agroecológicas, de biodiversidad y de recursos hídricos, entre otros, que –debidamente utilizadas- pueden ser un motor de crecimiento para la economía nacional y para los habitantes del país rural, quienes tradicionalmente no han disfrutado a plenitud las ventajas del crecimiento económico.

La intervención del Estado en el sector rural debía estar basada en un escenario de apertura comercial, desregulación económica, elevados flujos de información y de tecnología y descentralización política y económica. La apertura comercial y la desregulación de la economía exponían al país, en general, y al sector rural, en particular, a mercados cada vez más fortalecidos, transparentes y competitivos. Simultáneamente, el acceso a la tecnología debía ser una prioridad del estado para el sector rural, dado que ella es la principal fuente de incrementos en la productividad de los factores.

Por otra parte, la descentralización y la nueva institucionalidad exigían que se consideraran las posibles uniones al interior del sector agropecuario, así como las interrelaciones de él con otros sectores; en ese contexto, se hizo evidente la importancia de la integración de las políticas agropecuarias y agroindustriales y el enfoque de agro-cadenas productivas, así como la presencia cada vez más importante de otros sectores (turismo, comercio, bienes y servicios ambientales) en el ámbito rural. Estos procesos constituyeron fuerzas que impulsaron y moldearon la transformación del sector rural y con ella, la transformación de la presencia estatal en el campo.

Cuatro grandes procesos de profundo contenido político enmarcan el desarrollo de la institucionalidad y el desempeño del sector agropecuario en las últimas dos décadas en Colombia; son ellos, los cambios en el enfoque de las políticas económicas, la descentralización política, la evolución de la inseguridad y la violencia en el campo, y la corrupción al interior del sistema institucional.

Cambio en el enfoque de las políticas. El sector agropecuario y rural en Colombia ha experimentado múltiples cambios de orientación de sus políticas en un relativamente corto periodo de tiempo. Antes de los noventa, las instituciones del sector funcionaban bajo un esquema centralizado que definía la estructura de incentivos, medidas de protección y subvenciones con una alta influencia de los grupos de interés privados y políticos. Dicho esquema otorgaba pocos incentivos a la participación y el control de los beneficiarios en las políticas sectoriales, así como a la asunción de responsabilidades por parte de los niveles territoriales. Después de los noventa, con la apertura, aunque se intentaron eliminar todas las distorsiones, se regresó a un esquema de protección selectiva e incentivos desviados y, aunque las reformas institucionales dejaron nuevos organigramas y un Estado sectorial de menor tamaño, no modificaron en lo esencial los hábitos y capacidades institucionales, ni las reglas de juego, con lo que la modernización de la institucionalidad quedó incompleta. Con ello, los principios centrales de estas últimas reformas fueron aplicados por muy poco tiempo y de manera muy marginal, como para que llegaran a producir algún impacto, desembocando en los heterogéneos resultados del sector y las fallas de sus instituciones.

Se propuso entonces la nueva Ley de Desarrollo Rural como una nueva oportunidad para adecuar la institucionalidad del sector de forma que permita responder, entre otros, a los retos que plantean la reducción de la pobreza rural, la descentralización y el deficiente funcionamiento de los mercados de factores y bienes, de cara a los procesos de mayor internacionalización del sector en el marco de los tratados de libre comercio, con una visión de largo plazo en términos de sostenibilidad ambiental.

La Descentralización. El proceso de descentralización en Colombia es, sin lugar a dudas, una de las principales fuerzas del cambio institucional que ha experimentado el país en los últimos veinte años. En el sector agropecuario, al igual que en otros sectores, aparece de un lado como un propósito irreversible de organización y modernización del Estado y, de otro, como una estrategia que busca impulsar la organización y la participación de las comunidades del campo en los procesos de toma de decisiones, en los niveles central, departamental y municipal. El avance del proceso descentralizador es tal que en la actualidad no es posible plantear una política de desarrollo para el sector sin contar con el papel activo de las entidades territoriales y las comunidades.

No obstante, persiste una contradicción entre los principios de autonomía local y regional y de participación social establecidos en la Constitución Política y la institucionalidad sectorial, la cual mantiene una estructura centralizada. Los intentos por descentralizar el sector, aunque notables, no han logrado consolidarse. Así lo revelaban las experiencias de los programas de Desarrollo Rural Integrado (DRI), las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATA) o la reforma institucional de 2003 que dio lugar a la creación del INCODER, por mencionar algunos de los más relevantes intentos.

En esta última reforma, se planteó la transferencia de las funciones del INCODER por delegación gradual de competencias a las administraciones departamentales y se establecieron la forma (a través de convenios) y los plazos (no más de dos años). En teoría, se propuso una entidad central con carácter transitorio. Pero en la práctica, dado que el planteamiento se basó en la voluntad de las partes, y debido a que no se establecieron ningún tipo de incentivos para que el nivel central buscara la transferencia, ni el local las atribuciones y competencias, el modelo fracasó.

Inseguridad y violencia. La situación de violencia creciente en el campo, que se ha prolongado durante casi cincuenta años, ha sido el principal obstáculo para su desarrollo económico y social. La inseguridad ha afecta-

do el crecimiento y la productividad de la economía rural, al tiempo que ha reducido la capacidad del Estado para contrarrestar la pobreza, la inequidad y la exclusión que experimentan millones de campesinos. De igual manera, ha afectado el proceso de acumulación de “capital social”, impidiendo el fortalecimiento de la organización y la participación comunitaria o destruyendo los avances logrados durante muchos años.

Adicionalmente, la presencia del narcotráfico y la creciente proliferación de cultivos ilícitos en vastas zonas del territorio han afectado la estructura productiva, propiciado la descomposición social e institucional, y fragmentado aún más los procesos organizacionales de las regiones, convirtiéndose en un factor acelerador de las dinámicas de violencia e inseguridad.

Lo cierto es que la consolidación de grupos armados ilegales y de las organizaciones del narcotráfico en vastas zonas del territorio, donde el Estado ha sido tradicionalmente débil, ha producido el abrupto y masivo desarraigo del entorno rural de miles de campesinos que han sido obligados a desplazarse hacia las ciudades, lo mismo que de miles de propietarios que han sido obligados a abandonar o vender sus predios a precios muy inferiores al valor de mercado.

A medida que miles de personas han abandonado los campos y sus tierras, guerrillas y paramilitares se han ido apropiando estratégicamente de la propiedad de la tierra. Esta situación ha sido a su vez favorecida por cuatro factores: i) la precariedad de los incentivos fiscales al uso de la tierra, ii) los impedimentos legales para el normal funcionamiento de los mercados de alquiler y venta, iii) la alta protección del subsector ganadero, y iv) la debilidad de los controles administrativos para evitar el lavado de recursos provenientes del narcotráfico a través de la compra de tierras.

Corrupción. A pesar de los esfuerzos por reducir los índices de corrupción, aun persisten alarmantes niveles de pérdidas de recursos y una alta desconfianza en la transparencia de la institucionalidad sectorial. Algunos estudios han tratado de mostrar el impacto sobre la eficiencia de las instituciones y los resultados son concluyentes: la pérdida generada como resultado de la corrupción puede llegar a ser una proporción significativa de las inversiones del gobierno.

En el sector rural, el problema es más evidente por dos razones: la descentralización/desconcentración de la ejecución y el impacto de la pérdida de estas inversiones. De una parte, aunque los nuevos esquemas de descentralización y desconcentración pretendían que la ejecución de recursos y la transparencia fueran más expeditas a nivel local, en la práctica, la falta de acompañamiento en procesos de control a la gestión de los recursos generaron que la desviación de los mismos se exacerbara y, como consecuencia, la corrupción en el ámbito rural permanece. De otra parte, los niveles de desarrollo en el sector rural son mucho más precarios que aquellos en su contraparte urbana. Como consecuencia, la pérdida de un peso destinado al sector rural, con carencias extremas de servicios de salud, educación, vías, comunicaciones y otros servicios básicos, como resultado de desviación de fondos por corrupción, tiene un impacto mucho mayor que el impacto de esa pérdida en otras destinaciones alternativas. Es decir, el problema de corrupción golpea de manera especialmente agresiva al sector rural y al desarrollo rural y explicaría en buena medida los graves retrasos en el campo.

1.7.2. Declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007

A pesar de que la Ley 1152 tenía como propósito compilar y actualizar el conjunto de normas que regulan la gestión estatal en el campo del reordenamiento de la propiedad rural y la actividad del INCODER, la misma fue declarada inexecutable mediante sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009 de la Honorable Corte Constitucional, por considerar que no cumplía con los artículos 2, 7, 40 y 330 de la Constitución, así como con el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT. El incumplimiento de dichos artículos se atribuyó, según los demandantes, a la no realización de la consulta previa del contenido de la Ley con las comunidades indígenas y afrodescendientes.

Así entonces, a raíz de la declaratoria de inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural, surgió un ámbito de incertidumbre dadas las posiciones jurídicas encontradas sobre los efectos que generaba la mencionada Sentencia. Como respuesta a lo anterior, se hizo necesario ajustar los mecanismos que permitieran el efectivo cumplimiento de los objetivos del INCODER, la reestructuración de la planta de personal, la modificación de la estructura misma y por ende, la inclusión de las competencias que habían sido asignadas por la Ley 1152 de 2007 a distintas entidades y órganos.

El INCODER debió entonces asumir nuevamente procesos transferidos a otras entidades como la Unidad Nacional de Tierras Rurales -UNAT-, el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- (Pesca y acuicultura) y Ministerio del Interior y de Justicia (Asuntos étnicos), relacionados con:

- Ordenamiento productivo, procesos agrarios y procesos de investigación
- Ordenamiento y fomento de la actividad pesquera y acuícola, registro y control de la actividad pesquera y acuícola
- Gestión de asuntos étnicos, atención a población desplazada

Esto implicó el ajuste de las funciones del INCODER, de la planta de personal, del manual de funciones y de la documentación en general, para así formalizar las funciones institucionales asumidas.

1.7.3. Asunción de funciones del ICA:

Las funciones que venía realizando el ICA en pesca y acuicultura, fueron trasladadas nuevamente al INCODER. Para evitar traumatismos en la operación, el Incoder asumió las funciones indelegables y mediante convenio 00186 de 2009 delegó en el ICA las demás competencias, como se relaciona a continuación:

- a. Competencias INCODER: investigaciones administrativas, medidas de ordenamiento, seguimiento a comodatos, seguimiento a bienes muebles, y relaciones con la Comisión Interamericana para el atún tropical.
- b. Competencias ICA (por delegación): permisos, patentes, salvoconductos, control sobre el desarrollo de la actividad, registro de importaciones y exportaciones, investigaciones y seguimiento a convenios.

Con relación a las funciones no delegables, el INCODER expidió un acto administrativo en el cual se reasigna el límite de mortalidad de delfines –LMD para la vigencia 2009 entre los buques atuneros de bandera colombiana mayores de 400 toneladas de capacidad y acarreo que operan en el Océano Pacífico Oriental.

El INCODER estableció normas de ordenamiento para administrar la actividad de la acuicultura en el país, permitiendo minimizar los riesgos de escape de especímenes, de especies exóticas, y de peces a cuerpos de aguas naturales o artificiales. Asimismo, se adoptó el certificado de captura, reexportación e importación de recursos pesqueros con destino a la Unión Europea, y se asignaron cuotas de pesca por permisionarios en el territorio colombiano.

Adicionalmente, en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Dirección de Pesca y Acuicultura inicia su gestión en 2008 con el objetivo de orientar la política agropecuaria en materia de pesca y acuicultura. Desde su creación, apoya al INCODER en la orientación y ejecución de programas y proyectos de este sector.

1.7.4. Expedición de los Decretos 3759 y 3760 de 2009:

El INCODER, con el objetivo de brindar un piso jurídico más sólido a la entidad y ante la necesidad de reestructurar la organización interna, con apoyo de la Oficina de Talento Humano, la Dirección de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación y la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura, elaboró los proyectos de Decreto mediante los cuales se modificó la estructura y la planta de personal del Instituto, discutidos en la sesión número 69 del Consejo Directivo celebrada el 29 de julio de 2009.

De esta forma el 30 de septiembre de 2009 fueron proferidos los referidos Decretos que se relacionan a continuación.

- Decreto 3759 del 30 de septiembre de 2009 (Modificación de la estructura del INCODER)
- Decreto 3760 del 30 de septiembre de 2009 (Modificación de la planta de personal del INCODER).

Sin embargo, el Plan Estratégico continuó teniendo como punto de partida lo pertinente de la política, planes, programas y proyectos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, las políticas sectoriales definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y demás lineamientos generales de política relacionada con el sector agropecuario y las áreas rurales.

Teniendo como base las políticas generales y bajo las expectativas de crecimiento económico y del desarrollo social y sostenible del país, el INCODER buscó poner en operación y consolidar un esquema de apoyo a los pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de subsidios a la demanda, soportado en un sistema de información digitalizado, técnico, ágil y confiable, que permite el conocimiento amplio y actualizado de los beneficiarios y los resultados obtenidos con los recursos asignados.

2. Otros ajustes institucionales para el sector rural – liquidación de entidades

2.1. Unidad nacional de tierras rurales - UNAT

La Ley 1152 de 2007, creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización de acuerdo con la vocación y los fines que correspondan.

Con la inexecutable de la ley, se ordenó su liquidación mediante decreto 1899 del 22 de mayo de 2009, proceso que culminó el 30 de septiembre de 2009. A partir de esta fecha las funciones a su cargo fueron reasumidos por el Incoder.

2.2. Liquidación empresas del fondo EMPRENDER

Por medio de la Ley 101 de 1993, se crea el Fondo Emprender como un fondo de inversiones para capital de riesgo, cuyo propósito es el de apoyar productores, propiciando el funcionamiento de canales de comercialización de productores agropecuarios y pesqueros, estimulando la creación y el fortalecimiento de empresas comerciales y/o de transformación primaria de productos, mediante el aporte de capital inicial y el financiamiento de la preinversión.

En el período 2006 a 2010 se realizó la liquidación de 13 empresas del fondo Emprender, quedando un remanente para el Ministerio de \$1.103,5 millones.

Empresa	Inicio de la Liquidación	Cierre Liquidación	Remanente millones de \$
Copracauca Ltda.	28 de Julio 2006	29 de Agosto 2006	4,7
Mercado Justo por la Paz S.A.	18 de Octubre 2006	27 de Noviembre 2006	
Procel S.A.	28 de Septiembre 2006	13 de Diciembre 2006	2,3
Lácteos Codelac S.A.	13 de Diciembre 2003	1º de Febrero 2007	465,0
Coagropes Ltda.	4 de Diciembre 2006	23 de Febrero 2007	
Asogur Ltda.	22 de Junio de 2007	1º de Octubre de 2007	
Agromontes de María S.A.	29 de Junio de 2007	18 de Octubre de 2007	
Ialas S.A.	10 de Julio de 2007	23 de Julio de 2007	
Solomos	En proceso judicial		
Agroindustrial San Jorge S.A.	27 de Junio de 2003	14 de Noviembre de 2007	
Conalpiel S.A.	18 de Diciembre de 20007	9 de Enero de 2008	53,0
Ecoagro S.A.			578,5
Total			1.103,5

Fuente. MADR. Subdirección Administrativa

2.3. Empresas activas y en proceso de liquidación

Se adelanta la liquidación de la empresa Caribbean Sesame y se mantienen en operación 5 empresas.

Empresa	Estado
Comercializadora Caribbean Sesame S.A.	En liquidación
Cofema S.A.	Activa
Pasteurizadora el Holandés S.A.	Activa
Coagrodex del Huila S.A.	Activa
Compañía Nacional de Chocolates S.A.	Activa
Norlácteos S.A.	Activa

Fuente. MADR. Subdirección Administrativa

2.4. Otras empresas liquidadas o en proceso de liquidación

2.4.1. Emcoper S.A

Por decisión de la asamblea general de accionistas, la sociedad se disolvió y se declaró en estado de liquidación mediante escritura pública N° 1882 del 29 de junio de 1993 de la Notaría 11 de Bogotá.

El Ministerio asumió esta liquidación en agosto de 2006, proceso que culminó en octubre de 2007, quedando un remanente para el Ministerio de \$87,7 millones. Emcoper S.A. le canceló al Ministerio al cierre de la liquidación \$1.780,6 millones por concepto de un préstamo otorgado a dicha empresa.

2.4.2. Mercar S.A

La asamblea general de accionistas mediante acta N° 26 del 6 de mayo de 2005 aprobó la disolución de Mercar S.A. y la declaró en estado de liquidación, mediante escritura pública N° 0838 del 27 de abril de 2006. La liquidación de esta sociedad se ha venido realizando en el marco legal establecido para las entidades públicas y su cierre definitivo está previsto para finales de 2010.

3. Proceso de modernización del Banco Agrario

El plan de transformación cumbre del Banco Agrario estableció lineamientos estratégicos encaminados a posicionarlo como una entidad moderna, ágil en sus procesos y eficiente para atender los requerimientos de sus clientes, promoviendo altos estándares de eficiencia, gobierno corporativo y desarrollo del talento humano.

Para la ejecución de este plan, el Banco Agrario asignó recursos por \$306 mil millones para ser invertidos en 4 años a partir de 2008. A marzo de 2010 el plan de transformación cuenta con un avance del 86% sobre el total de actividades planificadas, lo que ha tenido un impacto importante en sus perspectivas Financiera, Cliente y de Procesos.

3.1. Modernización de las operaciones

El Banco definió un modelo de negocio que propone la ampliación del espectro de productos sobre los que opera la tesorería y el área de comercio exterior, así como en los mercados sobre los cuales negociar.

Desde la perspectiva cliente, el Banco implementó un nuevo modelo de actuación comercial -MAC que le permite ofrecer un servicio diferencial los segmentos objetivo. En un proyecto piloto de visitas de planificación a 13.926 clientes, de los cuales 4.954 eran nuevos, generó más de 22 mil operaciones y desembolsos por más

de \$100.000 millones, y la disminución de los tiempos de respuesta de 41 a 20 días, desde la solicitud hasta el desembolso.

A partir de la generación de un análisis poblacional para el otorgamiento de la cartera comercial del portafolio Agropecuario, el Banco generó dos modelos estadísticos calibrados para los segmentos Agropecuario Nuevos y Agropecuario Renovados y dos modelos Rating Experto calibrados para los segmentos Empresarial y Entes Territoriales.

A través de la automatización del proceso de cobranzas, el Banco adoptó esquemas centralizados, redujo el número de proveedores e integró las herramientas tecnológicas de cada proveedor, mejorando los mecanismos de seguimiento y control a la gestión realizada por los agentes externos.

Con la implementación de nuevas herramientas, el tiempo de confirmación para el pago de depósitos judiciales pasó de tomar en promedio 2 días a ser inmediato, en 56 juzgados de Bogotá, alcanzando más de 14 mil operaciones por valor de \$248.855 millones.

Con la oferta del seguro de cosechas, el Banco minimizó el riesgo crediticio, en aquellas líneas de crédito que históricamente han presentando importantes niveles de siniestralidad.

3.2. Infraestructura

El Banco remodeló 241 oficinas, y puso a operar con sistema en línea a 541 oficinas (73% de la red de oficinas), esto con el fin de proveer infraestructura, tecnología e información óptima para la prestación de sus servicios, y agilidad y seguridad en sus procesos y operaciones.

Con la carpeta única física y virtual, el Banco organizó la información de más de un millón ochenta mil clientes. Finalizó la implementación del esquema de cifrado fuerte para el intercambio de información y transacciones con los canales electrónicos.

3.3 Disminución del tiempo de operación

El banco logró una disminución de tiempo importante en el sistema de alerta transaccional al cliente, de 24 horas a 5 minutos, e implementó el sistema de monitoreo para la detección de lavado de activos. Igualmente, alcanzó la centralización y estandarización de procesos de la operación de desembolsos de las 8 regionales, logrando una disminución en el tiempo promedio de desembolso de 10,5 a 4 días. Durante 2009, el proceso de cobranzas del Banco involucró progresivamente la construcción del scoring de cobranzas, lo que permitirá administrar eficientemente el proceso de recuperación de cartera.

Finalmente, es importante señalar que bajo el mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha implantado como principios rectores, la austeridad, la transparencia, la gestión por resultados y la asignación eficiente de recursos en todos los procesos de reestructuración de las entidades del sector.

De igual forma, ésta Cartera ha ratificado su compromiso con el campo a través de la transparencia de sus programas, y en ese sentido, se encuentra en un proceso constante de mejoramiento institucional y de fortalecimiento estructural de todas sus entidades adscritas.

MEMORIAS DE LA REFORMA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

GONZALO SUÁREZ BELTRÁN

Abogado egresado de la Universidad Javeriana (1989), Especializado en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid (1994), Master of Science del The London School of Economics (1998). Secretario General del Ministerio del Interior (1999), Viceministro de Justicia y del Derecho (2000 - 2001). Ejerce su profesión en SUÁREZ BELTRÁN & ASOCIADOS desde 2001. Se ha desempeñado como Consultor Gerente del Proyecto de Contratación Pública del DNP desde 2001 a la fecha, y como tal dirigió el equipo de trabajo conformado para el efecto.

Este documento corresponde a la memoria del Proyecto de Reforma a la Contratación Pública que, como componente del PRAP, pretendió llevar a la misma a estándares internacionales en términos de eficiencia y transparencia. Este documento tiene cuatro objetivos: i) describir el origen del proyecto ii) comentar los resultados obtenidos; iii) autoevaluar el desempeño y los factores que lo afectaron, y; iv) concluir sobre la agenda pendiente.

1. Antecedentes del Proyecto de Contratación Pública en el Departamento Nacional de Planeación

1.1. El Country Procurement Assessment Review del Banco Mundial (2000)

En el primer Informe de Evaluación de Adquisiciones de País, CPAR por sus siglas en inglés, (Banco Mundial, 2000), se llegó a las siguientes conclusiones en relación con el sistema de contratación pública en nuestro país:

En Colombia hay un consenso general acerca de que el sistema existente de contratación pública debe ser actualizado para obtener una mayor eficacia y transparencia y que tal actualización debería llevarse a cabo haciendo modificaciones a la ley 80 únicamente., en lugar de expedir una nueva ley. (...) En cualquier caso las reformas al marco legal deberían dirigirse principalmente a eliminar las ambigüedades y vacíos que dan lugar a abusos, reduciendo en lugar de adicionando controles y medidas punitivas que podrían empeorar el clima existente de confianza, y crear más oportunidades de corrupción. Más aún, nuevas iniciativas deberían estudiar cuidadosamente tanto desde el punto de vista de efectividad de costos como de sostenibilidad.

Se puede apreciar igualmente que, además de modificar el marco legislativo, es necesario establecer un marco institucional que asegure la coherencia en el desarrollo, interpretación y difusión de las políticas y regulación sobre contratación pública. Es así mismo necesario desarrollar documentos estándar que faciliten la contratación con el gobierno a nivel nacional y territorial, establecer y operar un sistema electrónico de información nacional que facilite la transparencia en el proceso de adquisiciones, divulgar la normativa existente, capacitar al personal y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en mejora de sus prácticas y procedimientos de contratación.

Adicionalmente, las mejoras institucionales deben hacerse extensivas a las instituciones de supervisión y control. Las prácticas actuales deben ser revisadas para mejorar su eficiencia. Al personal de auditoría se le debe capacitar en asuntos legales y operativos relacionados con la contratación y administración de contratos. Para comprender mejor el proceso y mejorar las relaciones de trabajo, los directivos de los organismos de control deben recibir la documentación pertinente así como la información sobre adquisiciones relacionadas con el Banco y otras operaciones financiadas por agentes externos que no estén contempladas en la Ley 80. (p. 24 y 25)

Con base en las conclusiones referidas el Departamento Nacional de Planeación fue llamado a formular un componente de Reformas de la Contratación Pública a ser incluido en el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera Pública MAFPII (Crédito 7049-CO) en el que se incluyó el subcomponente de Fortalecimiento a la Contratación Pública que se desarrollaría en un plazo de cinco años. Así, el Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP fue conformado a final del mes de octubre de 2001 al interior del Departamento Nacional de Planeación bajo mi dirección como consultor, con la tarea de reflexionar sobre la contratación pública colombiana e impulsar las reformas correspondientes.

Con la llegada del Gobierno URIBE VÉLEZ, en 2002, se decidió que el proyecto pasara a ser parte de las llamadas “reformas transversales” del Programa de Reforma a la Administración Pública – PRAP-.

1.2. Los lineamientos del CONPES

Como paso inicial a la puesta en marcha de una estrategia de modernización a la contratación pública colombiana, el Proyecto sometió a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social los textos “Una Política de Estado para la Eficiencia y la Transparencia en la Contratación Pública” (2002) y “Política de Contratación Pública para un Estado Gerencial” (2003), los cuales elaboró con base en diversos estudios¹, contando con el apoyo de expertos en contratación pública y que luego fueron aprobados por este Consejo y se convirtieron en los documentos CONPES 3186 de 2002 y 3249 de 2003, respectivamente. El segundo de los mismos guió las acciones del proyecto durante toda su gestión a la fecha.

2. Logros del Proyecto de Contratación Pública

El desempeño del Proyecto de Contratación Pública del Departamento Nacional de Planeación en ejecución del subcomponente de contratación pública del PRAP es considerado satisfactorio. Los objetivos planteados fueron alcanzados en su mayor proporción de manera que se pueda identificar claramente la modificación regulatoria perseguida, la cual se acerca a estándares internacionales, así como el establecimiento de las bases para desarrollar un esquema institucional de la contratación pública a través de la creación de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública CINCO. Varios instrumentos de gestión contractual pública fueron diseñados y puestos a disposición de los operadores de la contratación pública. A su turno, en alianza con el programa Agenda de Conectividad del Ministerio de las TICs se construyó el Portal Único de Contratación (www.contratos.gov.co), el que cumple su función de difusión de oportunidades de contratación y en general de toda la documentación asociada a cada proceso de adquisiciones (A 31 de diciembre de 2009 se evidencia que publica en tiempo real más del 95% por ciento de toda la contratación pública del país por valor de 43 billones de pesos). Logros importantes también se identifican en el plano de la concertación de acuerdos comerciales con capítulos de contratación pública y en la realización de las primeras mediciones sobre costos administrativos del proceso contractual y del universo de referencia de la contratación pública. Se realizaron además actividades de capacitación de amplio impacto a partir de la aprobación de la reforma legal y se sentaron adicionalmente las bases para la certificación de compradores públicos las que servirán para futuros desarrollos en la materia aunque para ello parece importante contar con apoyo interinstitucional de distintos sectores del gobierno.

2.1. Avances específicos

El avance de cada uno de los objetivos planteados para el Proyecto puede describirse en el siguiente cuadro, a partir de los objetivos planteados en el crédito MAFPII y reflejados en el CONPES 3249 de 2003.

¹ Pueden consultarse en la publicación denominada “Misión de Contratación”, en la que en dos tomos se recogieron en 2002 los estudios realizados.

Cuadro 1. Objetivos y avances

Objetivos	Avances
<p>Reforma legal. Llevar a estándares internacionales nuestra legislación, procurando transparencia y eficiencia.</p>	<p>En julio de 2007 fue promulgada la Ley 1150 de 2007 que modificó el Estatuto General de Contratación. Para lograrlo fueron necesarios tres proyectos de ley elaborados y acompañados en su trámite (Proyecto 07 de 2003, Proyecto 035 de 2004 y Proyecto 020 de 2005).</p> <p>En relación con los decretos reglamentarios véase el cuadro siguiente.</p> <p>Antes de la aprobación de la Ley en el Congreso se elaboraron decretos reglamentarios para impulsar eficiencia y transparencia, destacándose el 2170 de 2002, 2434 de 2006 y 2503 de 2004, entre otros.</p> <p>En materia de negociación de acuerdos comerciales se apoyó y concluyeron los siguientes Tratados de Libre Comercio: Estados Unidos, Centro América, Chile, Centroamérica, países EFTA¹, Europa y Canadá.</p> <p>El Proyecto participó en representación de Colombia en la revisión y actualización de la Ley Modelo de UN-CITRAL sobre contratación pública de bienes, obras y servicios pudiendo participar en el diseño de instrumentos internacionales que recogen las buenas prácticas en materia de contratación.</p>
<p>Diseñar y poner en la práctica arreglos interinstitucionales incluyendo la posibilidad de establecer una instancia rectora de la contratación pública y para la formulación de las políticas públicas que orienten la adquisición de bienes, obras y servicios del Estado y que señalen los lineamientos para alcanzar la eficiencia en la gestión contractual, referidos entre otros a la simplificación de procesos y procedimientos, la estandarización de documentos contractuales, la homologación de criterios de evaluación de ofertas de conformidad con la naturaleza del objeto contractual de que se trate y, la definición de buenas prácticas en materia de solución de conflictos contractuales a partir de la identificación de las causas de responsabilidad del Estado.</p>	<p>Mediante Decreto 3620 de 2004 se estableció la Comisión Intersectorial de Contratación Pública –CINCO- como órgano rector y de políticas públicas en la materia.</p> <p>La –CINCO- impulsó la elaboración de documentos estándar de contratación (indicativos) y del Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual (2004)²</p>

<p>Desarrollo e implementación de una estrategia de medición económica de los procesos de compra y de contratación pública para cuantificar los ahorros generados por las políticas impulsadas por el Subcomponente, que incluya la medición de una línea de base y la realización de mediciones posteriores, aplicando instrumentos para tal efecto en una muestra representativa de entidades en los niveles nacional y territorial</p>	<p>Estudios teóricos y conceptuales sobre los costos de transacción asociados a la contratación pública colombiana así como una medición de los costos de transacción para la vigencia 2004 en diez entidades estatales de alta importancia por su labor misional y por los montos contratados anualmente bajo la normativa de la Ley 80 de 1993. Ese estudio se actualizó a 2007 como insumo para la evaluación OECD/DAC.</p> <p>Se apoyó la formulación de indicadores económicos para el SECOP, de manera que cuando comience su operación en la segunda etapa, la información se produzca de manera automática</p>
<p>Acompañamiento jurídico y en la formulación de políticas públicas que orienten el diseño y puesta en marcha del sistema de información de compras públicas con base en internet, ejecutado por la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, dirigido a la difusión de toda la información relacionada con las notificaciones de las compras, documentos licitatorios y adjudicaciones de los contratos a las partes interesadas y al público, sentando esto las bases de compras públicas en línea.</p>	<p>Se creó el SECOP mediante el Decreto 2434 de 2006 y se apoyó a la Agenda de Conectividad en los aspectos jurídicos necesarios para su desarrollo. Antes de ello se constituyen los primeros mandatos normativos sobre publicación electrónica en internet a través del Portal Único de Contratación, el que hoy permite visualizar en tiempo real el 95% de la contratación pública colombiana en lo que sin duda es un hito de transparencia en América Latina.</p> <p>La Ley 1150 de 2007 (artículo 3) reforzó jurídicamente la creación del SECOP al darle los elementos jurídicos para permitir que sea una herramienta transaccional, en la medida en la cual se permite la sustitución del documento en papel por el electrónico.</p>
<p>Desarrollar una estrategia de capacitación de las reformas que se produzcan a nivel legal y reglamentario, así como de las herramientas desarrolladas por el Subcomponente en el propósito de contribuir al mejoramiento de la gestión contractual pública. El Sistema de capacitación incluirá esquemas de divulgación y socialización de los proyectos de reforma que se propongan a nivel legal y reglamentario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cada proyecto de Ley impulsado contó con foros de divulgación y capacitación. ▪ Capacitación y difusión de los decretos expedidos en asocio con los organismos de control y con la ESAP. Difusión por teleconferencias nacionales con más de 30.000 funcionarios certificados. ▪ Capacitación y difusión del Manual de Buenas Prácticas para la Gestión Pública Contractual en 18 ciudades capitales. ▪ Diseño de la estrategia del sistema de certificación ocupacional de compradores públicos para Colombia

Cuadro 2. Normas reglamentarias de la Ley 1150 de 2007²

Decreto	Tema que reglamenta	Fecha de expedición
066 de 2008	Modalidades de selección.	16-ene-08
1170 de 2008	Modalidad de selección - Enajenación bienes FRISCO.	14-abr-08
2474 de 2008	Modalidades de selección –Ajusta el Decreto 066 de 2008.	7-jul-08
3460 de 2008	Prórroga de concesiones.	12-sep-08
4444 de 2008	Modalidades de Selección - Enajenación de Bienes del Estado.	25-nov-08
4533 de 2008	Iniciativa privada de concesiones.	28-nov-08

² Disponibles para descarga en línea en: <http://www.contratos.gov.co/puc/reglamentacion.html>

4828 de 2008	Garantías.	24-dic-08
4881 de 2008	RUP	31-dic-08
127 de 2009	Bienes y Servicios DAPR – Modifica artículo 53 del Decreto 2474.	19-ene-09
490 de 2009	Amplia plazo deposito clausulado pólizas de garantía – Modifica artículo 28 del Decreto 4828.	20-feb-09
836 de 2009	Modifica Decreto 4881 – RUP. Simplifica régimen de transición.	13-mar-09
931 de 2009	Cláusula de Indemnidad – Modifica artículo 6 decreto 4228 de 2008.	18-mar-09
1520 de 2009	Información financiera personas jurídicas extranjeras para el RUP - Modifica decreto 4881 de 2008.	30-abr-09
2025 de 2009	Modifica parcialmente el Decreto 2474 de 2008. Regula la menor cuantía y otros asuntos que fueron objeto de suspensión provisional para evitar vacíos normativos.	3-jun-09
2247 de 2009	Modifica parcialmente el Decreto 4881 de 2008 sobre el RUP. Amplía el término del régimen de transición y adiciona documentos válidos para la inscripción.	16-jun-09
2493 de 2009	Modifica parcialmente el Decreto 4828 de 2008. Suficiencia de la garantía y otros asuntos.	3-jul-09
3083 de 2009	Amplía el término del régimen de transición del RUP.	18-ago-09
3576 de 2009	Modifica parcialmente el Decreto 2474 de 2008 y el Decreto 2025 de 2009. Regula la contratación que no supere el 10% de la menor cuantía y otros asuntos.	17-sep-09
3806 de 2009	Promoción de desarrollo de las Mipymes y de la industria nacional.	30-sep-09

2.2. Alcance e impacto de la reforma legal

En la introducción de mi obra “La nueva contratación pública” (Suárez Beltrán, 2009), describí el alcance de la reforma legal que me parece ilustrativa traer a colación, a efecto no sólo de dar cuenta de los elementos técnicos de la misma, sino también de la experiencia vivencial que significó su expedición:

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA INTELIGENTE

Nuestra contratación pública ha cambiado. He tenido el gusto y el privilegio de ayudar a pensar al Gobierno Nacional sobre la dirección que debería tener tanto la reforma legal, como su subsiguiente reglamentación. A lo largo del proceso tuve la oportunidad (con el equipo consultor que dirigí para el Departamento Nacional de Planeación) de recorrer Colombia asistiendo a conferencias y a foros abiertos, así como de participar en agradables y en acalorados debates con los gremios o con la academia. Pude ver las tendencias mundiales en el tema y presenciar discusiones enriquecedoras a nivel internacional, que hicieron evidente para mí que Colombia debe mirar hacia su contratación pública no solamente en términos jurídicos, sino también como una política pública con una potencialidad enorme de impactar tanto la efectividad del Gobierno como la vida de nuestros conciudadanos. También aprecié en ese contexto nuestras falencias regulatorias y valoré sus virtudes. Escuché y leí muy diversos puntos de vista que parecían reflejar distintas preocupaciones sobre la buena marcha de lo público, pero que también estaban referidos a la manera como una reforma a este sensible tema podría afectar intereses de diversa índole.

La mira se puso en todo momento en unos objetivos que protegiesen las aspiraciones del Gobierno Nacional de lograr un escenario en el que “eficiencia” y “transparencia” fuesen conceptos concurrentes y no ambivalentes, como en alguna medida ocurría al amparo de la Ley 80 de 1993. Las nuevas normas que en esta obra se comentan son el instrumento básico para ese propósito de cambio que, en su conjunto, yo describiría como la aspiración de tener una contratación pública “inteligente”, esto es, una que entregue herramientas a las entidades públicas para “extraer valor”, acercándose al mercado, sin dejar de ofrecer garantías de trato transparente a proponentes y contratistas y sin abandonar su vocación protectora de lo público.

Tradicionalmente la contratación pública ha consistido en un conjunto de procedimientos largos y costosos que terminan alejando al Estado del mercado y a quien los proponentes le trasladan los costos de su participación. La reforma que se comenta cree entonces en la reducción de los “costos de transacción” del proceso contractual, y con ello en procedimientos de selección sencillos, contruidos sobre la base de una competencia entre ofertas y no entre oferentes, contando con que el nuevo Registro Único de Proponentes (RUP) pueda validar los requisitos mínimos de participación de manera que se acorten los procesos. Por eso mismo, los procesos de selección y los criterios de evaluación de las ofertas siguen la tendencia internacional de atender prioritariamente la naturaleza del objeto a contratar antes que a su valor, de modo que la competencia entre ofertas sobre un producto de una misma calidad se base únicamente en el precio; que la consultoría se valore por calidad y no por precio; que en los demás objetos contractuales la ponderación de la oferta sea entre precio y calidad, y que se dinamice el régimen de enajenación de bienes permitiendo la ayuda de intermediarios profesionales. Adicionalmente y en procura de buscar mayor flexibilidad, pero sin sacrificar la seguridad de la contratación pública, se han ampliado las modalidades de garantía y se le apuesta al uso de mecanismos electrónicos como medio de publicidad pero también como instrumento transaccional. Finalmente, la reforma quiere sembrar la posibilidad de que la contratación pública sea usada “inteligentemente” para prohiar objetivos de política económica y social, con lo que se abre un espacio reducido pero significativo para impactar con ella el mundo de la pequeña y la mediana empresa, así como para permitir que se adopten por las entidades contratantes medidas para disponer la absorción de mano de obra o materias primas locales en la ejecución de los contratos estatales.

En su conjunto, la normatividad que se comenta pide reflexión al funcionario, de quien se espera actúe como un verdadero “gerente público”, y a quien se le exige, a la hora de estructurar el proceso contractual, no solo que los estudios previos sean cuidadosamente elaborados y que se hagan públicos, sino un intercambio de opiniones generoso y transparente con el mercado. A este último se le requiere para aprovechar esos espacios, pero a la vez se le exige diligencia y profesionalismo en su interlocución. A unos y a otros se les dan reglas claras de conducta, aunque también se les abren espacios para el dialogo “inteligente”, desde su propia orilla, pero con responsabilidad. Los economistas nos han enseñado que a mayor complejidad de una relación contractual, mayor es la posibilidad de que no se den contratos completos. Por ello, no se trata de exigir que el contrato contenga absolutamente toda eventualidad que pueda acontecer, sino de ser conscientes de la posibilidad de asignar lo previsible o de acordar fórmulas de ajuste que gradúen las condiciones de ejecución de los contratos en función de la materialización eventual de circunstancias que alteren la equivalencia de sus prestaciones, o, en último caso, de anticipar la existencia de mecanismos que busquen la solución de los conflictos. En ese espíritu, durante la ejecución contractual y posteriormente a propósito de la liquidación, se privilegia el acuerdo entre las partes para el éxito de la relación, pero se

aclara la posibilidad de uso de instrumentos coercitivos en cabeza de la parte estatal a fin de asegurar la gobernabilidad de la relación y la prevalencia del interés público.

La reforma llegó para quedarse. Hoy se habla en escenarios públicos, con solvencia, de conceptos nuevos creados por el proceso que empezó con el Decreto 2170 de 2002, tales como pre-pliegos, publicación de estudios previos, reparto de riesgo, modalidades de garantía, subastas inversas, compras en bolsas de productos, procedimientos de enajenación de activos, relación costo-beneficio, mecanismos electrónicos, entre otros. Se reclama en unos casos su celosa aplicación, en otros se indaga y construye sobre su significado y alcance.

El propósito de esta obra es entonces el de conducir al lector, paso a paso, a través de la nueva normatividad de la contratación pública, haciendo anotaciones inicialmente sobre la Ley 1150 de 2007 y a continuación sobre sus decretos reglamentarios, y ello no sólo con el criterio de una intelección jurídica (que ciertamente lo es), sino además y más que eso, con el propósito de transmitir “la experiencia vivida” de quien fuera parte de este proceso excepcional de formular y materializar una política orientada con claridad y determinación hacia la contratación pública “inteligente”.

Más adelante, en relación con los objetivos de la reforma (Suárez Beltrán, 2009, p. 1-3), agregué:

Desde el epígrafe, se advierte el propósito de la ley de mejorar la eficiencia y hacer más transparente la contratación pública. Del articulado se infieren dos objetivos adicionales: permitir que la contratación pública sea instrumento de política económica y social e incentivar en la misma el uso de mecanismos electrónicos. Al respecto se observa:

—En primer lugar, se trata de superar el tradicional paradigma que ha llevado a nuestra política legislativa en materia de administración pública a identificar “probidad” con “trámite”, en una ecuación que ha arrojado no solo dudosos resultados en materia de transparencia, sino también un incremento importante en los costos de transacción asociados a la contratación pública. Este resultado ciertamente se traduce en una gestión menos eficiente de los recursos públicos. La consigna de la nueva ley es diferente: si se es más eficiente, se es más transparente³.

Así mismo, la búsqueda de la eficiencia que se propone la reforma debería conducir a reducir los sobrecostos asociados a la compra pública. Una respuesta apresurada al hecho evidente del mayor costo al que compra el Estado, podría ser la de señalar la ocurrencia de prácticas corruptas. El análisis un tanto más tranquilo podría descubrir una realidad diferente, cual es la de encontrar que quien le vende a la administración debe sufragar costos de transacción adicionales a aquellos en los que debe incurrir un particular para hacer lo propio. Así, el dinero público tiene menor capacidad de adquisición que el privado.

Este propósito de búsqueda de la eficiencia, transversal a toda la reforma, lleva a modificar las formas de selección haciéndolas más simples y expeditas; establecer el principio de “pasa no pasa” para el tratamiento de las condiciones “habilitantes” de los proponentes; modificar el alcance del registro único de proponentes; regular en detalle la aplicación del principio de selección objetiva; flexibilizar el régimen de garantías;

³ “Es... un error... pretender que el Estatuto de Contratación Estatal se diseñe con el fin de que juegue un papel de norma anticorrupción. Esta visión desvirtúa por completo la razón de ser de una regulación que busca la obtención de “buenas ofertas”, es decir, propuestas de la calidad y condiciones requeridas, al mejor precio, por parte de oferentes capaces, cumplidos y confiables”. En: Palacios, María Teresa, La contratación directa, Misión de contratación, Departamento Nacional de Planeación, Proyecto de Contratación Pública, Bogotá, 2002.

aclarar las reglas en materia de liquidación; prohibir el cobro de los pliegos de condiciones y modernizar el régimen contractual de las entidades que compiten con los particulares en el desarrollo de actividades industriales y comerciales, entre otros propósitos, que desembocan en la aspiración de lograr que lo público materialice el objetivo de la “compra inteligente”.

—La ley se ocupa de cerrar espacios que durante la aplicación de la Ley 80 demostraron ser aprovechados para manejos poco transparentes. En ese sentido, la nueva ley innova en el tratamiento dado a circunstancias tales como la publicación de prepliegos y estudios previos, la contratación con cooperativas, la celebración de contratos interadministrativos y convenios con organismos de cooperación internacional, la aplicación del principio de mantenimiento de la ecuación económica del contrato, la adjudicación en audiencia pública, la aplicación universal de principios y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades a toda contratación con dinero público y aclara la posibilidad de aplicar multas y cláusula penal, entre otros.

—De conformidad con el Documento Conpes 3249 de 2003, la contratación pública equivale a aproximadamente el 11% del producto interno bruto. A semejanza de lo que ocurre en diversos países del mundo, la reforma permitirá que esa capacidad de compra agregada se enfoque por parte del Gobierno Nacional, para lograr objetivos de política económica y social. En este punto, la reforma contempla dos instrumentos: (1) el mandato de absorber mano de obra y la provisión de bienes, obras o servicios locales y (2) la posibilidad de efectuar convocatorias limitadas a pequeñas y medianas empresas (pymes).

—La reforma busca que, progresivamente, la contratación pública se desarrolle a través de medios electrónicos, para lo cual crea el Secop. Desde el punto de vista jurídico, busca establecer la equivalencia funcional de los documentos electrónicos, de forma que sea posible sustanciar y adoptar las decisiones administrativas del proceso contractual por medios electrónicos, con el mismo valor jurídico de las consignadas en papel.

Tal vez no sería completo este recuento, si no se mencionara que el alcance de la reforma le significó ser incluida dentro de la llamada “feria de las innovaciones” organizada por el Banco Mundial en 2008, en la que tuve la oportunidad de mostrar ante representantes de diversos gobiernos del mundo, cómo nuestra Ley 1150 de 2007 colocaba a nuestra legislación contractual pública a la vanguardia de las tendencias internacionales sobre la materia. La distinción de haber sido invitados nos significó la obtención de un “grant” por 360.000 USD para mejorar la capacitación de los funcionarios públicos en la materia e incentivar la estandarización de documentos frecuentes, tareas éstas a las que el proyecto dedica sus esfuerzos durante el año 2010.

Desde el punto de vista del “impacto” de la reforma legal hasta el momento de escribir estas líneas, ciertamente y como titulé el aparte introductorio transcrito, el sector público compra hoy en día de una manera más “inteligente”. En esa medida no confunde al proponente con la oferta, de manera que la competencia es entre ofertas de oferentes habilitados, lo que evita la distorsión que se venía presentando antes de la reforma de la Ley 80, cuando era posible asignar puntaje a condiciones del oferente, lo que implicaba, en la práctica, que quien era más grande tenía mayor posibilidad de ganar, concentrando así la adjudicación de contratos. Ello ha implicado además que las ofertas no se rechacen por problemas relativos a la acreditación de las condiciones de los proponentes, toda vez que ellos resultan “subsanales” al no determinar el puntaje en la competencia entre las ofertas, lo que también se aplica a los defectos que se presenten en la documentación de soporte de la oferta. Ciertamente eso ha hecho que se privilegie el mantenimiento de la oferta en los procesos de selección, desalentando el litigio y privilegiando lo sustancial sobre lo formal. Ahora bien, en cuanto hace al RUP como instrumento para apoyar la verificación del “pasa, no pasa”, se avanzó en una primera etapa de poblamiento del registro con verificación de la información, sin cambiar el alcance del modelo de información preexistente. El resultado se tradujo en un proceso lento que evidenció las falencias de antaño y que hizo necesario expedir varios decretos para subsanarlas, así como para manejar los plazos de transición al nuevo esquema de verificación. Se espera que una segunda etapa permita profundizar el nivel de la información verificada, de manera que se cumpla a plenitud con el papel del registro.

De otro lado, la diferencia de los procesos de selección con base en el objeto ha mejorado el poder de compra de la administración. En los objetos de “características técnicas uniformes y de común utilización” el impacto ha sido muy significativo en términos no sólo de ahorro, sino también de transparencia. Tanto el uso de la subasta, como de la posibilidad de acudir a la bolsa de productos, han sido innovaciones de gran impacto en ese sentido, pese a que aún no se cuenta con cifras totales para evidenciarlo. Una aproximación parcial en relación con adquisiciones realizadas en 2008 y 2009, permite afirmar que los ahorros superan los 150,000 millones de pesos para alrededor de 2.500 ejercicios documentados. Se estima que esta cifra subirá sustancialmente cuando se corroboren los ahorros de otros 5.000 eventos reportados.

Otro avance importante es la creación del concurso de méritos, que permite que la competencia recaiga sobre la calidad intelectual de la propuesta, de manera que se evite la “pauperización” de la industria del conocimiento, a la que sin duda condujo la Ley 80 al sector.

En otros aspectos de la “compra inteligente” cabe destacar la concientización que se ha dado a lo largo y ancho del mercado contractual público sobre la necesidad de hacer un ejercicio rico a propósito de la planeación contractual, así como de buscar identificar y mesurar los riesgos previsibles que podrían afectar la equivalencia de las prestaciones. Se espera que esta nueva forma de apreciar el tema se traduzca en un menor número de discusiones sobre desequilibrio de la relación contractual y en una mejor administración contractual que evite condenas judiciales.

En cuanto a las medidas de “promoción de desarrollo”, está por verse el efecto que tenga la segmentación del mercado a favor las pequeñas y medianas empresas, pero hasta el momento se ha advertido entusiasmo con una medida que les reserva un mercado potencial de 6 billones de pesos al año aproximadamente. También está por verificarse el efecto, se espera positivo, que haya tenido sobre la competitividad y eficiencia de las empresas públicas, el haberlas puesto en pie de igualdad con los particulares en materia contractual, siguiendo modernas tendencias sobre la materia.

Finalmente, dos temas más: el nuevo esquema de garantías y el de enajenación de activos. En cuanto al primero se ampliaron las posibilidades más allá de las garantías a través de pólizas de seguro de cumplimiento, lo que ha sido ciertamente útil; al tiempo que se permitió segmentar la garantía en casos de especial complejidad. De otro lado, es necesario destacar que se estableció con claridad la posibilidad de declarar la ocurrencia del hecho amparo mediante la ejecutoria del acto administrativo respectivo, superando la atávica interpretación que lo equiparaba a una simple reclamación con el alcance conferido en el código de comercio. En cuanto al sistema de enajenación de activos, es evidente el dinamismo que ha adquirido, al conferir el nuevo régimen una variedad de mecanismos que le permiten a la entidad ir al mercado directamente o a través de un intermediario profesional, a propósito de escoger al menor postor sin riesgo de detrimento patrimonial.

Ahora bien, debe darse cuenta de algunos debates en la jurisdicción contenciosa que la han llevado, en algunos casos, a suspender la vigencia de algunas disposiciones reglamentarias de la Ley 1150 por estimar que se excedió en tales casos el mandato legal.

Sobre este asunto lo primero que debo decir es que considero que es un tesoro de la democracia que se puedan dar discusiones públicas ante el juez de lo contencioso administrativo sobre la legalidad de los decretos reglamentarios de una ley. En segundo lugar, en no pocas ocasiones las providencias del Consejo de Estado, tanto aquellas en las que ha habido suspensiones como otras tantas en las que no, han ilustrado el camino del intérprete en normas que hasta ahora no habían sido objeto de estudio judicial por su reciente vigencia. Un ejemplo puede ilustrar lo que afirmo: el artículo 4 de la Ley 1150 es un tanto oscuro en cuanto hace al momento de realización de la audiencia de reparto de riesgo en los procesos licitatorios. En buena hora en la providencia de suspensión se superaron esas dificultades, que permitieron en consecuencia que el decreto 2025 de 2009 recogiese la tesis del Consejo de Estado, ordenando que la audiencia tenga lugar después de la apertura de la licitación pero antes del plazo para presentar ofertas. Son esta clase de cambios puntuales, los que permiten ajustar la aplicación de la reforma. Lo propio podría decirse sobre la aplicación a la selección abreviada de menor cuantía del traslado del informe de evaluación. Dicho lo anterior, debe resaltarse que las decisiones judiciales adoptadas no han afectado la esencia de la normatividad, ni mucho menos los efectos buscados por la reforma legal. En ese sentido debe destacarse que la Ley 1150 de 2007 superó con éxito las diversas demandas de constitucionalidad que contra ella se propusieron ante la Corte Constitucional, lo que asegura la sostenibilidad de los pilares legales sobre los que se sustenta la reforma.

2.3 Impactos sobre el desarrollo institucional. La Comisión Intersectorial de Contratación Pública -CINCO-

En el propósito de propugnar por la institucionalización de una instancia rectora de la política contractual pública, el Decreto 3620 de 2004 creó la Comisión Intersectorial de Contratación Pública – CINCO -, presidida por el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien acompañado del Ministro de Hacienda y Crédito Público y un representante personal del Sr. Presidente de la República, ejercen las siguientes funciones:

- Asegurar la coherencia y la coordinación de las actividades de las entidades públicas en materia de Contratación Pública.
- Proponer la adopción de políticas públicas que orienten la gestión contractual de las entidades públicas hacia la reducción de los costos en su operación y transacción.
- Proponer la adopción de medidas orientadas a fortalecer los escenarios de transparencia y visibilidad de la gestión contractual pública.
- Formular parámetros que orienten a las entidades hacia una adecuada gestión precontractual y contractual pública.
- Formular directrices que propendan al fortalecimiento de la planeación contractual de las entidades a partir de la evaluación y monitoreo de la gestión contractual por indicadores.
- Definir parámetros para la implementación del Sistema Integral de Contratación Electrónica.

Desde su creación, la CINCO ha permitido la armonización de criterios en asuntos tan sensibles como la discusión de la reforma al Estatuto General de Contratación que culminó con la expedición de la Ley 1150 de 2007, así como la de su extensa reglamentación. Igualmente, ha fijado parámetros para el desarrollo del Sistema Electrónico de Contratación – SECOP – y ha impartido directrices en materia de mejores prácticas para las entidades contratantes. Debe destacarse que como invitados permanentes asisten a la CINCO la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) y el Director del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de las TICs.

2.4. El Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP-

En el documento CONPES 3249 de 2003 se puso de presente la necesidad de modernizar la contratación pública a través del uso de medios electrónicos, para lo cual se definieron dos etapas: i) etapa informativa y ii) etapa de gestión contractual pública electrónica.

Inicialmente, para el desarrollo de la fase informativa se creó en 2003 el Portal Único de Contratación www.contratos.gov.co, a partir de un esfuerzo conjunto del proyecto con la Agenda de Conectividad y la Vicepresidencia de la República, brindando una primera plataforma para la publicación electrónica de las convocatorias públicas en los procesos de contratación. Posteriormente y una vez fortalecida la herramienta, se amplió la capacidad del portal y la posibilidad de acoger otros documentos de los procesos de selección. Ello permitió que inicialmente el Decreto 2434 de 2006 hiciera mandatorio el uso del Portal como mecanismo centralizado para difundir información sobre contratación pública, lo que vino a reforzarse con el decreto 2474 de 2008, que en su artículo 3 estableció como requisito para la validez de la actuación contractual de la entidad, la publicación de los documentos que allí se establecen y que van desde los prepliegos y estudios previos, hasta la liquidación del contrato, pasando por todos los documentos del proceso de selección, la adjudicación, el contrato y los informes de ejecución. De esta manera es muy satisfactorio reportar que durante 2009 se publicó en tiempo real más del 95% por ciento de toda la contratación pública del país por valor de 43 billones de pesos, registrando medio millón de visitas al portal durante el año.

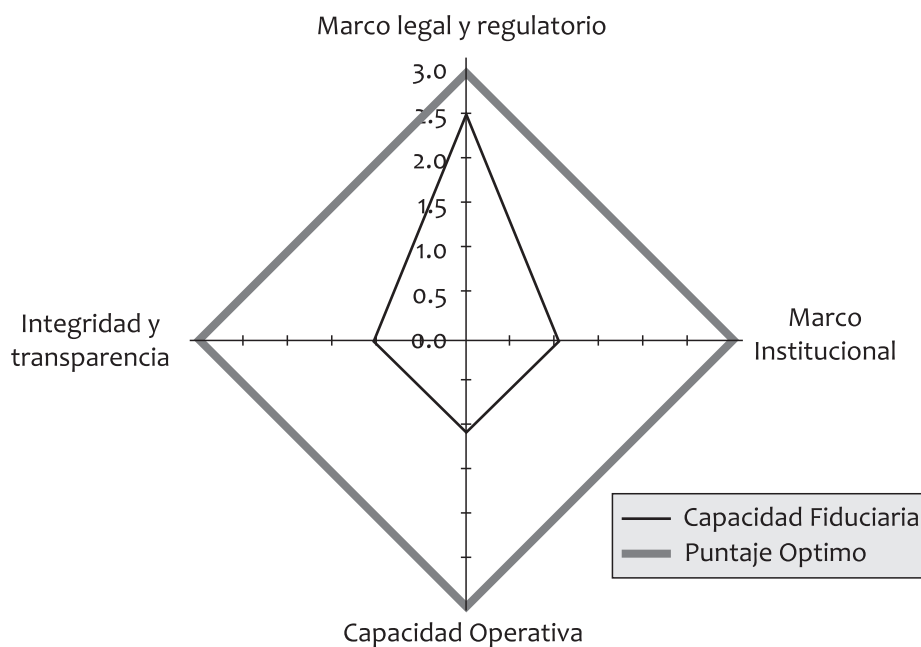
Para permitir el avance a la segunda fase, denominada “transaccional”, fue necesario, mediante el artículo 3 de la Ley 1150, hacer ajustes a la normatividad sobre contratación pública colombiana, específicamente en materia de habilitación legal para la sustanciación y notificación de los actos administrativos contractuales cuando revistan formato digital, en atención a que ni la Ley 80 de 1993 ni el Código Contencioso Administrativo permitían que la sustanciación de los procedimientos administrativos y la producción de los actos adminis-

trativos, se pudiese dar por medios electrónicos, al paso que lo confuso de la Ley 962 de 2005 (antitrámites) no permitió que la figura se desarrollara. Este ajuste normativo ha abierto la puerta para que una vez se concluya la confección del módulo transaccional del SECOP, éste se pueda operar para ejecutar procedimientos de selección sin soporte en papel, en la medida en la cual la nueva normatividad habilita la desmaterialización y digitalización del proceso contractual en todas sus fases y posibilita el uso de firmas electrónicas como instrumento para dar autenticidad e integridad a las transacciones en formato digital.

2.5. La evaluación OECD-DAC⁴

Durante 2008 se decidió por parte de la CINCO medir la fortaleza de nuestro sistema contractual público con una metodología internacional de primer nivel, cual es la evaluación OECD-DAC (2004). Para ese entonces había ya entrado en vigencia la Ley 1150 de 2007 (16 de enero de 2008), pero aún no se contaba con la totalidad de su reglamentación ni tampoco con la posibilidad de medir su impacto en el desarrollo de los procesos de selección. Con todo, la aplicación de la Metodología permitió identificar progresos y avances de naturaleza diversa, pero también precisar aspectos pendientes de desarrollo en la política pública sobre la materia. Visualmente los resultados de la aplicación de la evaluación se aprecian de la siguiente manera:

Gráfico 1. Evaluación OECD-DAC a la contratación pública colombiana



Como se aprecia, los resultados de la metodología hicieron evidente el acercamiento a prácticas y esquemas internacionales en múltiples asuntos, especialmente en lo que hace a la regulación. Sin embargo, se evidenció la necesidad de contar con una institucionalidad rectora fuerte que, más allá del papel coordinador de CINCO, pudiese abordar con la fortaleza requerida temas de vital importancia como la capacitación y certificación de los compradores públicos, la desarticulación entre el sistema financiero presupuestal con el de contratación, la falta de confianza por parte del sector privado, la necesidad de incorporar masivamente a las pequeñas y medianas empresas o la administración del sistema electrónico de contratación, entre otros retos.

A continuación se presenta un resumen de los hallazgos respectivos, como una manera de situar al lector en la panorámica actual de la política contractual pública colombiana, en donde se evidencia la necesidad de una entidad rectora que aborde los retos del futuro. Para el efecto se resumirán los hallazgos de los cuatro pil-

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development-Development Assistance Committee

res en que la metodología divide sus llamados indicadores de línea de base (ILB) y se reseñará en un quinto aparte los relativos a los indicadores de cumplimiento y desempeño (ICD).

2.5.1. *Pilar I. Marco Legal*

La aplicación del Pilar I al sistema de contratación pública del país pretende evaluar si el marco regulatorio colombiano, esto es, la Ley y sus reglamentos, pero también instrumentos normativos de carácter administrativo, cumplen con parámetros internacionalmente aceptados.

- **Fortalezas.** Puede concluirse que el marco regulatorio y normativo de la contratación pública hoy vigente, esto es, las leyes 1150 de 2007 y 80 de 1993, como sus decretos reglamentarios, se acercan de manera importante a estándares y buenas prácticas internacionales. La regulación hoy establecida en dichos instrumentos refleja en consecuencia las siguientes fortalezas:
 - a. Métodos de selección que responden a la naturaleza del objeto a contratar. La regulación describe con claridad cuándo se aplican los distintos métodos de selección, dentro de los cuales la licitación pública se muestra como regla de general aplicación, que al lado de las subastas inversas, los acuerdos marco y la compra en bolsa de productos, junto con el método especial de selección de consultores, son instrumentos procedimentales con los que las entidades públicas puedan llevar a cabo sus contrataciones. A través de estos métodos transparentes y competitivos las entidades pueden identificar las mejores ofertas del mercado en términos de calidad y precio.
 - b. Amplio alcance y cobertura de la regulación sobre contratación pública. La regulación sobre contratación pública es de aplicación general por parte de entidades y sectores de la administración pública, y, aunque existen normas especiales que permiten el uso de reglas de derecho privado para las contrataciones, aún en dichos escenarios prevalecen las reglas de inhabilidades e incompatibilidades y el respeto a todo el conjunto de principios de la función pública⁵. En todas las contrataciones, además, regidas o no por el Estatuto de Contratación, hay control fiscal sobre el uso de recursos públicos.
 - c. Libertad y oportunidades para la participación de proponentes, incluso de extranjeros. El régimen de contratación pública no prohíbe ni limita la participación de proponentes extranjeros en las licitaciones o en cualquier otro método de selección. Si bien no existe un régimen particular para desarrollar licitaciones internacionales, la regulación lo hace innecesario por la vía de admitir siempre la presentación de ofertas de todo proponente de cualquier país. Los plazos para la presentación de estas ofertas deben fijarse de conformidad con la complejidad y valor de la contratación, y obligatoriamente están precedidos de unos plazos mínimos durante los cuales se difunden los proyectos de pliegos de condiciones y los estudios y documentos en que se soportan los pliegos definitivos.
 - d. Formas de evaluación de ofertas en atención a la naturaleza del objeto e independiente de las cualificaciones del proponente. Para la selección de la mejor oferta, la regulación distingue en procesos de selección en los que es necesario hacer una ponderación de aspectos técnicos y económicos de las ofertas; otros casos en los que únicamente se evalúan los precios o, en los que sólo es objeto de evaluación la calidad y aspectos técnicos de las ofertas. Se destaca especialmente el método de selección de consultores en el que únicamente se utilizan aspectos técnicos de la propuesta para identificar la mejor oferta, además de poder hacer precalificaciones para conformar listas cortas que elevan la calidad de las ofertas y el interés de los consultores en participar en los concursos. Por su parte, con la subasta inversa –electrónica o presencial- se compran commodities utilizando como criterio de selección al precio. En ambos casos, concursos de méritos y subastas inversas, la regulación fue modernizada para incorporar estos métodos de aplicación internacional. Se destaca la introducción del método de evaluación denominado “costo-beneficio”, que al aplicarse en las licitaciones y selecciones abreviadas incorpora en esos procesos la selección con base en la “mejor oferta evaluada” añadiendo objetividad en la ordenación del gasto.

Ahora bien, la regulación ha separado los requisitos del oferente respecto de la oferta, para que los primeros sean sólo objeto de verificación bajo el método de “cumple, no cumple” de forma que sólo

⁵ La nueva visión regulatoria plasmada en la Ley 1150 de 2007 propende por que los sujetos públicos cuya misión y objeto no sean la función pública, sino más bien la comercial e industrial, se regulen por los principios y reglas de contratación de dichas actividades. De esta forma queda cobijada por el Estatuto de Contratación cualquier entidad estatal a cargo de funciones públicas, de manera que las entidades públicas llamadas a intermediar, comerciar o participar en el aparato industrial del Estado realicen sus adquisiciones como los particulares.

los segundos, de la oferta, sean objeto de comparación y evaluación. Adicionalmente, para fomentar la competencia y la participación, la regulación establece que defectos formales y no necesarios para la comparación de las ofertas pueden siempre subsanarse y corregirse, lo que evita rechazar y sacrificar ofertas que cumplen sustancialmente con los requerimientos de los pliegos de condiciones.

- e. Uso de medios electrónicos para masificar información y difusión de oportunidades. La regulación se apoya en el uso del Internet para difundir normas y todos los documentos y actos de todos los procedimientos de selección. Esta difusión electrónica y gratuita de información se hace a través de un sistema electrónico de alcance nacional, creado legalmente, a cargo de difundir de manera irrestricta las convocatorias, los pliegos y el resultado de las contrataciones, además de todos los otros informes y documentos de interés para los proponentes y organismo de control.
 - **Debilidades.** Ahora bien, al lado de estas fortalezas, también deben señalarse los siguientes asuntos en los cuáles el Gobierno debe prestar atención, y que se muestran como debilidades del sistema. Parte de estas debilidades se justifican en la ausencia de una institucionalidad rectora de las adquisiciones y contrataciones, de ahí que el siguiente aparte se dedique a comentar esta situación con más detenimiento. Los asuntos que en consecuencia pueden mejorar y no son armónicos con estándares y prácticas internacionales son los siguientes.
 - a. Ausencia de documentos estandarizados: pliegos y contratos. La regulación contractual y también presupuestal reconocen en las entidades públicas plena autonomía para la adopción de sus decisiones respecto de la ejecución y ordenación del gasto. Para garantizar esa autonomía, el legislador sólo autoriza la elaboración de pliegos, contratos y documentos estandarizados para la adquisición de bienes y servicios de características uniformes, que se adquieren a través de subastas, acuerdos marco o bolsa de productos. El gobierno debe agilizar el proceso para la elaboración de estos documentos puesto que a la fecha no se han diseñado. Debe aprovecharse la oportunidad para que la redacción de estos documentos incluya previsiones que hagan cada vez más fácil la participación y competencia de proponentes extranjeros, v.gr, monedas de cotización y pago, condiciones de entrega, resolución alternativa de conflictos y arbitraje.
 - b. Expedición de instructivos y manuales para facilitar la aplicación de la nueva regulación. Se debe trabajar en la redacción de manuales de buenas prácticas y de capacitación respecto del nuevo marco regulatorio y en especial, sus métodos de selección. Esos instructivos y manuales deberían explicar el funcionamiento de los diferentes métodos de selección así como generar capacidad en el sector público contratante para hacer uso adecuado de los factores de evaluación en cada caso particular, en especial, en lo referente a la asignación de puntajes. Si bien las entidades están obligadas a contar con un manual de contratación interno, en donde desarrollan lineamientos sobre su gestión contractual, ellos no necesariamente contienen ni desarrollan buenas prácticas ni contribuyen a su generación y consolidación.

2.5.2 *Pilar II. Marco Institucional y Capacidad de Gestión*

El Pilar II analiza el modo en que el sistema de contratación pública colombiano, tal como se define en su marco legal y regulatorio, funciona en la práctica, a través de las instituciones y de los sistemas de gestión del sector público.

- **Fortalezas.** El reporte registra avances importantes que contribuyen a fortalecer el marco institucional y de gestión de la contratación pública. Al evaluar los avances respecto de la situación identificada por los CPAR's anteriores, pueden ponerse de presente las siguientes fortalezas del sistema, en lo que hace a la institucionalidad y gestión de la contratación con el sector público:
 - a. *Establecimiento de las bases institucionales para la Contratación con la creación la Comisión Intersectorial de Contratación –CINCO-. CINCO se creó a finales de 2004, y representa un primer paso importante hacia la conformación de un ente regulatorio y generador de la política sobre contratación pública. Tiene el nivel jerárquico adecuado, aunque carece de independencia y autonomía financiera y presupuestal para ejercer en forma completa estas funciones. Jugó un papel trascendental en el impulso y reformulación del nuevo marco regulatorio de la contratación pública y en la definición funcional y jurídica en el desarrollo de la estrategia de contratación electrónica (eGP⁸).*

- b. *Modernización con el uso de medios electrónicos para difundir información sobre contratación y próximamente para reemplazar el papel.* A través del Sistema Electrónico de Contratación Pública, SECOP, creado desde el 2006 y con un papel aún más importante desde el 2008 se unificará, compatibilizará y ampliará el alcance, de los diferentes sistemas de información sobre las adquisiciones públicas existentes, que en el pasado no estaban totalmente coordinados ni eran compatibles entre sí.
- c. *Esfuerzos por integrar el sistema de contratación con el sistema financiero presupuestal.* Constituye un avance importante la implementación, a partir del 2004, del Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, creado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, enfocado a integrar y estandarizar el registro de la gestión financiera pública sobre el uso de los recursos de la Nación y sus entidades descentralizadas, que debe producir la coordinación entre el presupuesto y la gestión de los compromisos y egresos para estos recursos.
- **Debilidades.** No obstante poder identificar estas fortalezas y progresos, hay problemas que constituyen importantes debilidades del sistema. Ellas aparecen principalmente en la planificación de las adquisiciones y su integración con el presupuesto, la ausencia de facultades y capacidades de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, y la falta de estrategia para el entrenamiento y capacitación de los funcionarios contratantes. Estas debilidades se explican a continuación:
 - a. *Falta de integración entre la planificación y ejecución de los contratos estatales y el presupuesto público.* El SIIF ha sido diseñado para resolver estos aspectos al nivel de los recursos de la Nación, pero deja por fuera un importante número de entidades públicas y no registra información sobre las entidades industriales y comerciales del estado, que ejecutan importantes recursos. El PAC (Programa Anualizado de Caja) no siempre funciona conforme los requerimientos de los compromisos contractuales. Los insumos para la definición de los presupuestos de las contrataciones no se basan en estudios y diseños sólidos y detallados. La regulación existente sobre presupuesto y contratación pública no es sincrónica y la aplicación rigurosa de las normas presupuestales generan ineficiencias contractuales, desabastecimiento e improvisación por parte de las entidades. Se evidencia la necesidad de revisar esta falta de armonía a la luz del nuevo marco regulatorio sobre contratación.
 - b. *Marco institucional débil y sin todas las capacidades que exige el nuevo marco regulatorio y estratégico del país.* CINCO representa un paso importante en tal dirección, pero insuficiente para poder dirigir el nuevo marco y sistema de contratación pública colombiano. Carece de la independencia, autonomía presupuestal, administrativa y financiera necesarios para generar los lineamientos de política requeridos y para operar el Sistema Electrónico de Contratación.
 - c. *El Sistema Electrónico de Contratación del país no cuenta con todas sus funcionalidades y capacidades de gestión.* El país cuenta con sistemas de información adecuados para la difusión de la actividad contractual integrados por varios sistemas públicos. Con la creación del SECOP se integrarán y compatibilizarán los diferentes sistemas existentes que incluirán información desde los estudios previos para la definición de los proyectos, el proceso de contratación, el contrato y sus modificaciones, el desarrollo y desempeño del mismo e incluso la liquidación final. El sistema ya desarrolló módulos de información de amplia cobertura pero otras funcionalidades se encuentran en etapa de construcción y todavía no tiene la capacidad para monitorear el desempeño de los procesos, difundir sistemas de control de calidad y otras informaciones útiles y realizar análisis estadísticos.
 - d. *Inexistencia de una estrategia y programa de capacitación permanente y sostenible para los funcionarios públicos y proponentes.* Se pueden identificar cursos de formación y capacitación en materia de contratación pública organizados frecuentemente, aunque no existe una estrategia sostenible de capacitación permanente de funcionarios públicos y del sector privado encargados de la función de compras. Los programas existentes son de corta duración y muy enfocados hacia el estudio de las normativas vigentes y no hacia la formación de expertos en compras y sistemas de contratación, además de que exigen el pago de matrículas por parte de cada interesado.
 - e. *Ausencia de política y mecanismos para el aseguramiento de la calidad, monitoreo, evaluación de desempeño del personal responsable de la contratación.* No se identifica una clara metodología para revisar el desempeño de los funcionarios contractuales, sobre la base de resultados y su gestión, ni tampoco se identifican auditorías que verifiquen y hagan seguimiento al cumplimiento de los anteriores asuntos.

2.5.3 Pilar III. Las Adquisiciones y las Prácticas de Mercado

El Pilar III analiza la efectividad y eficiencia operativa del sistema de contratación pública a nivel del ente responsable por la implementación de las acciones individuales relacionadas con las adquisiciones. Analiza el mercado como una de las posibilidades para juzgar la calidad y efectividad del sistema al poner en práctica los procedimientos de adquisiciones. Este Pilar se diferencia de los Pilares I y II pues no analiza los sistemas legal/regulatorio o institucional de un país sino más bien su funcionamiento.

- **Fortalezas.** El funcionamiento y operatividad de la contratación pública, sus prácticas y efectividad evaluados a través de la Metodología reflejan las siguientes fortalezas:
 - a. Existe buena cooperación y diálogo entre el Gobierno y el sector privado. Existen incentivos a nivel de ley para la participación de las Mipymes y una buena y positiva experiencia en el manejo de concesiones, con más de 20 años de experiencia en este esquema. Aunque no existen programas de ayuda por parte del Gobierno al desarrollo de las capacidades de las empresas privadas, ellos se llevan a cabo de manera rutinaria por los diferentes gremios y asociaciones. Desde el punto de vista organizacional, el sector privado del país funciona razonablemente bien, e incluso ha constituido desde décadas atrás varias agremiaciones que interactúan en diálogo directo con el Gobierno en asuntos sobre contratación pública. Está prevista en la regulación la relación directa entre el sector público y privado bajo los esquemas de asociación público privada, concesiones y proyectos de iniciativa privada para desarrollo de infraestructura.
 - b. Uso adecuado de la delegación y la desconcentración. Para no concentrar riesgos ni tareas y responsabilidades que hagan ineficiente la gestión de las contrataciones, se permite la asignación y distribución de roles y adopción de decisiones al interior de la organización compradora. Existen en consecuencia disposiciones y facultades para delegar la autoridad a otros que tienen la capacidad de asumir las responsabilidades y desconcentrar actuaciones de poco riesgo en dependencias de apoyo, lo cual redundará en la agilidad y eficiencia en los procesos.
 - c. Adecuado sistema de archivo del expediente contractual. Aunque no existe normativa específica para el archivo de registros y documentos de las transacciones y la administración de contratos, se considera que en el país existe suficiente y adecuada legislación y reglamentación para el manejo de archivos. La Ley y las instrucciones del Archivo General de la Nación son cumplidas y su aplicación es objeto de control. Debe sin embargo mejorarse la aplicación de estas directrices a nivel territorial, en donde pueden presentarse deficiencias que afectan la seguridad e integridad de la información.
 - d. Clara política de solución alternativa de conflictos contractuales. Aunque en caso de conflictos contractuales que tengan como fuente el ejercicio de una potestad exorbitante no es posible acudir directamente al arbitraje, sí ha sido política pública la admisibilidad del arbitraje nacional o internacional como vía para la solución alternativa de conflictos y reclamaciones. Además, la regulación impulsa y autoriza todo arreglo directo o aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- **Debilidades.** Al lado de las fortalezas indicadas, la aplicación del conjunto de indicadores del Pilar III conduce a identificar las siguientes debilidades y asuntos que requieren análisis y mejora:

Existen todavía varias limitaciones sistémicas importantes que afectan la capacidad del sector privado para acceder al mercado de adquisiciones, aunque la Ley 1150 de 2007 las reduce. Estas limitaciones están dadas en buena parte del tamaño del sector empresarial, constituido en su mayoría por pequeñas y medianas empresas lo cual afecta su capacidad para acceder a los créditos, obtener garantías y asumir los riesgos de los contratos. Las empresas grandes son pocas, por lo que los grandes contratos se concentran en una cantidad pequeña de empresas.

La Ley 1150 de 2007, sin embargo, elimina varias de estas limitaciones, al propiciar la implementación del principio “pasa, no pasa” que debe aplicarse sobre la base de exigencias mínimas y proporcionales incentivando la participación de empresas pequeñas y al permitir el uso de diversas formas de garantías. Adicionalmente, la ley mencionada introduce una política para la incorporación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en el mercado de la contratación pública, permitiendo que las entidades hagan convocatorias inicialmente dirigidas únicamente a ese tipo de organizaciones privadas.

2.5.4 Pilar IV. *Integridad y Transparencia del Sistema de Adquisiciones Públicas.*

El Pilar IV evalúa si el sistema de contratación pública de Colombia opera con integridad, y si existen controles adecuados que respalden el cumplimiento de las normas y si se cuenta con medidas apropiadas para lidiar con el potencial de corrupción dentro del sistema.

- **Fortalezas.** En el caso de Colombia, pueden identificarse las siguientes fortalezas:
 - a. *Existe legislación sobre corrupción, fraude y conflicto de interés.* El estatuto de contratación colombiano contiene normas que establecen las responsabilidades penales, disciplinarias y administrativas, de los actores de la contratación pública, así como las sanciones y consecuencias penales para aquellos que por acciones u omisiones incurran en los delitos de celebración indebida de contratos. Adicionalmente los Códigos Disciplinario y Penal señalan las faltas y delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y tipifican los delitos descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, contemplando drásticas sanciones como prisión, multa e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas para quien incurra en estas conductas.
 - b. *Amplia publicidad de la información contractual. La normatividad Colombiana promueve que la información sobre adquisiciones sea fácilmente accesible en medios de amplia circulación y disponibilidad, gratuitos, físicos y electrónicos.* La información provista por las entidades estatales está centralizada en el Portal Único de Contratación y en el Sistema de Información para la Contratación Estatal - SICE, los cuales son de uso obligado por parte de las entidades compradoras. Éste último se creó para generar alarmas automáticas en materia de uso indebido de recursos públicos a través de la contratación. Ambos sistemas se encuentran en proceso de integración y fortalecimiento para alcanzar las metas propuestas en cuanto al uso y registro de información por parte de las entidades públicas contratantes.
 - c. *Existen normas sobre veedurías ciudadanas que permiten la fiscalización del ciudadano en la contratación pública.* El país cuenta con una normatividad sólida y vigorosa en materia de veedurías ciudadanas y participación comunitaria en la contratación. Se han dispuesto escenarios para la realización de control a la gestión pública y se apoya la creación de veedurías ciudadanas que ejerzan vigilancia preventiva y posterior a los procesos de contratación pública, aunque han tenido impacto únicamente a nivel de grandes ciudades.
 - d. *Existen mecanismos de denuncia y organismos para la investigación y sanción de conductas reprochables dentro del marco de los procesos de contratación.* En Colombia existen múltiples mecanismos de denuncia y órganos facultados para investigar y sancionar irregularidades en torno a los temas de contratación pública.
- **Debilidades.** En el caso de Colombia, pueden identificarse las siguientes debilidades:
 - a. *Protestas y sistema de apelaciones.* Aunque se observa que el sistema de impugnaciones y apelaciones es justo, independiente y objetivo, Colombia sólo cuenta con una autoridad independiente de carácter judicial, con mucha congestión. Aunque las reparaciones e indemnizaciones concedidas son suficientes para resarcir los daños causados, las decisiones judiciales que los decretan no son oportunas. Se evidencia la necesidad de analizar la pertinencia de crear un sistema de revisión administrativa de protestas e impugnaciones para descongestionar los tribunales judiciales, asunto que debería considerarse para futuros desarrollos del sistema.
 - b. *Formación y capacitación deficiente de los auditores y funcionarios de los órganos de control, excesos y fiscalización enfocada en asuntos formales y procedimentales.* La capacitación de los auditores en temas de contratación pública no responde al conocimiento y competencias que deben desplegar en materia de contratación con recursos públicos. En consecuencia, las investigaciones de las auditorías se orientan al cumplimiento estricto de los procedimientos y las formalidades, y no a la revisión del cumplimiento de los fines y objetivos de la contratación, al manejo de riesgos asociados y a la obtención de resultados de interés común.
 - c. *Pasividad del sector privado ante las prácticas corruptas.* El hecho de que el sector privado frecuentemente acepte y no denuncie la corrupción en la contratación pública debilita la confianza en el sistema de contratación del país. Se hace urgente un mayor compromiso y decisión por parte de los gremios en

esa dirección. Aunque existen mecanismos para denunciar prácticas corruptas con ocasión de contratación con dineros públicos, existe entre el sector privado, aprensión a denunciar estos hechos, la cual está motivada, principalmente, en el miedo a represalias y a una manifiesta desconfianza en las autoridades responsables de investigar las denuncias.

- d. *La ausencia de capacidades en el recurso humano y administrativo obstaculiza la transparencia en los procesos de selección.* El análisis de la situación Colombiana señala que las debilidades del país en cuanto a la transparencia de la contratación pública, se presentan principalmente en el desempeño de las entidades más que por vacíos normativos en la materia. Serían de utilidad medidas que contribuyan a mejorar la gestión de las dependencias encargadas de la contratación, con el fin dotarlas de las herramientas necesarias (recurso humano calificado, soporte tecnológico y jurídico, instancias de consulta) para garantizar el adecuado manejo de las tecnologías de información y comunicaciones –TIC- y la correcta y completa publicación de la información contractual en los medios dispuestos para ello.
- e. *Incipiente Programa Anticorrupción.* El Gobierno cuenta con un programa anticorrupción que todavía no alcanza los niveles de prevención y detección de la corrupción que exige el mercado de la contratación pública colombiana. También se observa la necesidad de mejorar la coordinación con otros actores fundamentales en la lucha anticorrupción tales como: el poder judicial, órganos de control, y sociedad civil. Aunque existen medidas especiales respecto de algunas contrataciones públicas, estas no tienen impacto significativo sobre el universo de las entidades del Estado.
- f. *Ausencia de seguimiento sistemático a denuncias.* Debe sin embargo mejorarse la información existente sobre registro y trámite de las denuncias y las que generan sanciones o se traducen en la asignación de responsabilidades penales o disciplinarias ya que en el sistema actual no es factible determinar la efectividad, oportunidad y/o productividad de estos mecanismos e instituciones para sancionar las prácticas corruptas

2.5.5. Aplicación de los indicadores de cumplimiento y desempeño (ICD)

Los indicadores de cumplimiento y desempeño en general tratan de medir la cultura de cumplimiento existente y de identificar áreas que requieren más estudio e investigación adicional para determinar las posibles causas de un cumplimiento por debajo de lo esperado. Para su aplicación se desarrolla un análisis directo de información primaria de contrataciones reales, que en el presente caso fueron llevadas a cabo con base en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Téngase en cuenta que aunque esta medición se hizo en vigencia de la entonces reciente Ley 1150, los indicadores de la metodología fueron aplicados a procesos de selección llevados a cabo durante el año 2007 al amparo de las normas de la ley 80 de 1993.

- **Fortalezas.** Las conclusiones que denotan fortalezas en el desempeño y cumplimiento son las siguientes:
 - a. *Convocatoria pública de licitaciones.* El 100% de las licitaciones, tanto en número como en valor, fueron publicitadas y objeto de abierta convocatoria. Por su parte, la contratación directa fue objeto de convocatoria pública en un 52% por número y un 94,3% por valor, lo que denota una agregación y cifras consolidadas de 99.4% del número de procesos de selección convocados públicamente, que representan un 66,7% de valor de las contrataciones; (indicador 1b.ii).
 - b. *Convocatorias de licitaciones de obras públicas.* El 100% de las licitaciones públicas se convocaron públicamente; (indicador 1b-ii).
 - c. *Publicaciones en diarios de amplia circulación.* Las entidades analizadas cumplen con su obligación de hacer publicidad a las convocatorias de los procesos licitatorios en diarios de amplia circulación: 99.3% del valor y 94.4% del número de procesos; (indicador 1c-a).
 - d. *Plazo para presentar propuestas.* Para la presentación de las propuestas, los proponentes contaron con un número promedio de 19 días calendario, a los cuáles debe sumársele un mínimo período de 10 días hábiles de publicación previa de los proyectos de pliegos de condiciones, para un mínimo de 29 días. El período es de 5 días hábiles en el caso de contrataciones directas, lo que indica que las contrataciones de poco valor cuentan con por menos 26 días; (indicador 1c.b-i). Estos plazos son más amplios que el considerado como buena práctica según la Metodología (OECD-DAC, 2007, p. 78).

- e. *Condiciones discriminatorias.* En ningún proceso de contratación (0%) analizado se detectó una exigencia o práctica discriminatoria. 0%. Aunque se incluyeron preliminarmente requisitos de elegibilidad y calificaciones exageradas o desproporcionadas, y por ende discriminatorios, en la etapa de discusión de los proyectos de pliegos de condiciones, ellas fueron eliminadas; (indicador 1d).
- f. *Rechazo de ofertas.* El anterior indicador, analizado con el promedio porcentual de propuestas rechazadas en las licitaciones (26.2%) indica que el plazo concedido para presentar propuestas es aparentemente suficiente, que la entidad pública logra contar con participación del mercado y de los proveedores y, que las propuestas deficientes o incompletas suelen ser las menos; (indicador 1e).
- g. *Apertura pública de ofertas.* En un 98.1% de los casos analizados hubo cumplimiento estricto de la obligación de abrir las ofertas de las licitaciones en público y de registrar la información en actas.
- h. *Cumplimiento de la fecha de la adjudicación.* Solamente en un 39.9% de los casos revisados fue necesario prorrogar el plazo para adjudicar la licitación convocada; (indicador 1h).
- i. *Participación de proponentes.* El promedio de número de participantes en los procesos de selección analizados fue de 7.1. En el caso de contratación directa de menor cuantía (convocado públicamente y competitivo) en que se aplicó un sorteo como mecanismo para limitar la participación, se recibió un promedio de 134 manifestaciones de interés en participar. Aplicado el sorteo la entidad evalúa, según la normatividad, a los 10 proponentes favorecidos por el azar; (indicador 7b).
- j. *Diferencia entre el valor adjudicado y el valor presupuestado por la entidad.* En promedio se registró para el grupo de entidades analizadas que el valor por el que se suscribieron los contratos estaba un 7.4% por debajo que el valor presupuestado en los pliegos o términos de referencia
- **Debilidades.** Ahora bien, entre las mayores debilidades identificadas en la gestión contractual, que en hora buena vienen a ser corregidas por la Ley 1150 de 2007, se identificaron las siguientes:
 - a. *Evaluación y asignación de puntaje a aspectos y requisitos del oferente.* En el 79.2% de los procesos de selección analizados se calificaron aspectos del oferente, tales como la experiencia, el cumplimiento de contratos anteriores, la participación efectiva en procesos anteriores o la acreditación de certificaciones adicionales. Esta mala práctica fue corregida por la Ley 1150 de 2007 con la incorporación del principio “Pasa, no pasa”: (indicador 1f-a).
 - b. *No se utilizan pliegos de condiciones estandarizados.* Aunque se han elaborado pliegos de condiciones estandarizados para el uso voluntario de las entidades en el caso de contrataciones de interventorías y suministro, ninguna de las entidades analizadas los utiliza. Ni siquiera al interior de una entidad fue posible identificar el uso de un mismo documento estandarizado; (Indicador 1h).
 - c. *No se utilizan contratos y cláusulas estandarizadas.* Se observa la misma situación descrita en el literal anterior. 0% de uso; (Indicador 2f).
 - d. *Largos períodos para pago y rezagos en la revisión de entregables.* El 61.1% del total de contratos de la muestra contenía alguna cláusula que especificaba el límite de tiempo para efectuar los pagos y de éstos una cuarta parte (25%) registró atrasos frente a lo pactado. Para los casos en los que se estableció un tiempo para la revisión de los entregables, el promedio del rezago es de 37.1 días frente a lo pactado; (indicadores 3b-i y 3b-ii).
 - e. *Demoras en la efectividad de los pagos.* Para los casos en los que se pactó un tiempo de ejecución de la orden de pago para que éste se desembolsara, el promedio del rezago en el desembolso fue de 28.7 días frente a lo pactado; (indicador 3-b iii).
 - f. *Atrasos en la liquidación de los contratos que debían practicarla.* Para la mitad de los contratos (50.4%) del grupo de entidades analizadas que debían de haber sido liquidados no se había cumplido con este requisito oportunamente; (indicador 3-d a).
 - g. *Falta de penetración del uso de medios de difusión electrónica.* El cumplimiento de la obligación de publicar los contratos en el PUC y en el SICE fue bajísimo en el 2007 entres las entidades analizadas: 3.9% y 1.7% de los contratos, respectivamente; (indicador 5-b). Estas publicaciones deberán masificarse radical-

mente a partir de la expedición del decreto 2474 de 2008 el cual, con apoyo en la Ley 1150 de 2007 hace obligatoria la publicación oportuna de información contractual so pena de sanciones disciplinarias.

- h *Ausencia total de programas de capacitación formal.* Se practican capacitaciones informales de manera frecuente, pero no existen programas formales al que puedan acudir permanentemente los funcionarios de compras; (indicadores 5-c a, y b).
- i *Duración del proceso de contratación.* En promedio, en el grupo de entidades objeto de análisis transcurren 55 días calendario entre el momento de la apertura del proceso licitatorio hasta la adjudicación del mismo, siendo este plazo mayor para los contratos suscritos mediante licitación o concurso público. A este plazo deben sumársele 10 días a las licitaciones públicas y 5 a las contrataciones directas con ocasión de la publicación de los proyectos de pliegos y también, en el caso de licitaciones, la dilación que genera el envío de información a las cámaras de comercio. La Ley 1150 de 2007 reduce estos plazos al introducir procesos de selección que a diciembre de 2008 tardan entre 17 y 30 días, además de flexibilizar la remisión de información a las cámaras de comercio en las licitaciones.

3. Factores que afectaron el logro de los objetivos del componente.

Para el logro de los objetivos perseguidos por el proyecto fue necesario hacerle frente a diversos factores que bien dificultaron su gestión o que obstaculizaron de manera importante su progreso.

3.1. Factores fuera del control del DNP

Los siguientes son los factores exógenos que afrontó el proyecto de Contratación Pública:

Cuadro 3. Factores exógenos que dificultaron el logro de objetivos

Objetivo perseguido	Factores externos	Grado de incidencia (alto, medio, bajo)	Acciones adoptadas (si aplica)
Modificación regulatoria	Agendas y prioridades legislativas que no permiten tener certeza sobre el avance y éxito de proyectos de Ley	Alto	Esfuerzo por alcanzar concertación entre partidos y ponentes de los Proyectos. Igualmente implicó presentación del proyecto de ley de reforma varias veces.
Arreglos institucionales	Visión de reducción del Estado que impide crear nuevos organismos públicos tales como el ente rector	Alto	Estudios técnicos y consultorías para justificar la necesidad de la creación del ente rector.
Estrategia de medición económica de la contratación pública	Ausencia de información disponible y actualizada sobre las adquisiciones públicas	Media	Llevar a cabo un levantamiento de información y diseñar la propia base de datos del Proyecto.
Apoyo al desarrollo de la política de contratación electrónica	Ausencia de responsable institucional y reticencia del funcionario a cambiar la forma de gestionar los procesos de compra	Bajo	Impulsar actividades coordinadas con la Agenda de Conectividad incluyendo capacitación en el uso del Portal Secop. Hoy en día pende la pregunta sobre quien asumirá la sostenibilidad del sistema

Desarrollo de estrategia de capacitación en compras públicas	Falta de músculo institucional para una oferta permanente de capacitación según las necesidades del mercado de la contratación pública. En materia de “certificación de compradores públicos”, desinterés de los responsables del servicio civil de crear los “cuadros funcionales” para el efecto.	Alto	Esfuerzos por culminar.
--	--	------	-------------------------

3.1 Factores bajo la órbita de influencia del DNP

Estos son factores internos que influyeron en el desarrollo del subcomponente.

Cuadro 4. Factores endógenos que dificultaron el logro de objetivos

Factores internos	Grado de incidencia (alto, medio, bajo)	Acciones de mitigación adoptadas
Asignación del supervisor del Proyecto	Medio	Luego de contar con varias unidades ejecutoras y supervisoras del Proyecto éste fue asignado al Programa de Renovación de la Administración Pública desde el cual pudo encajar mejor dentro de los objetivos y prioridades de reforma del Estado.
Visión interna sobre la necesidad de afectar la institucionalidad de la contratación pública	Alta	No todos los funcionarios del gobierno comparten la necesidad de contar con un ente rector en compras. Fue necesario tener diálogos profundos y técnicos para que se comprendiera mejor esa necesidad. En ese sentido tal consenso llega un tanto tarde para materializar la idea durante el presente gobierno.

Debe destacarse el alto grado de compromiso del Programa de Renovación de la Administración Pública para servir de soporte institucional del Proyecto al interior del Gobierno. Especial mención merece también la Subdirección del Departamento Nacional de Planeación quien apoyó los debates del Proyecto de Ley en el Congreso, así como la producción de la reglamentación pertinente.

Finalmente un factor de éxito para la materialización de los objetivos estuvo dado por la designación de las labores de gerencia y desarrollo de gestiones técnicas a cargo del equipo de consultores que tuvo oportunidad de dirigir y que en su mayoría prestaron sus servicios al Proyecto de forma ininterrumpida por periodos largos de tiempo, lo cual permitió mantener una clara y permanente línea de acción, así como perpetuar la memoria institucional desde sus inicios.

4. Conclusión

El PRAP, a través del proyecto de contratación pública, logró modernizar nuestras instituciones jurídicas en la materia, en busca de mayor eficiencia y transparencia, así como incentivar el desarrollo de un sistema

electrónico que a la fecha ha superado totalmente la opacidad en una materia tan necesitada de exponer claramente su información de manera pública.

No obstante lo anterior, debe evidenciarse la necesidad de crear un responsable institucional que, haga sostenibles los logros y sea el llamado no sólo a ajustar la regulación cuando ello sea necesario, sino a gestionar diferentes instrumentos de política pública que propendan por disminuir los costos de transacción de las contrataciones públicas; administre el sistema electrónico; facilite la interacción del mercado contractual público con el mercado del sector real y gerencie los instrumentos de promoción del desarrollo que el nuevo entorno comprende, para citar solo algunos de los desafíos a que se enfrentaría. En ese sentido debe llamarse la atención del lector sobre el hecho de que la política pública en materia contractual es dinámica y no se agota con la expedición del marco normativo. Todo lo contrario. La gesta apenas comienza. El llamado a librarla reclama un ente rector fuerte, institucionalmente autónomo y técnicamente bien provisto, sin el cual, lo hecho seguramente caerá en el vacío de la simple aplicación normativa, la que siempre está mediada por interpretaciones estrictamente jurídicas que no tienen en cuenta los efectos que sobre los objetivos de política pública perseguidos puedan tener sus decisiones. El desafío del siguiente cuatrienio es entonces uno de naturaleza institucional.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2000). *Informe de Evaluación de Adquisiciones de País Colombia*.
Bogotá: Autor
- Departamento Nacional de Planeación. (2002) *Misión de Contratación: Hacia una política para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*.
Bogotá: Autor
- OECD-DAC (2007). *Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas*.
Versión 4, en castellano: Autor.
- Suárez Beltrán, G. (2009). *La nueva contratación pública*.
Bogotá: Legis Editores

COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

LUIS MANUEL NEIRA NÚÑEZ

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia (1993), Especializado en Gestión Pública e Instituciones Administrativas de la Universidad de los Andes (1995). Secretario General y Viceministro (E) de los Ministerios de Defensa Nacional (2005, a la fecha) y de Protección Social (2004-2005), Asesor de los Ministerios de Defensa Nacional (2002-2004) y de Hacienda y Crédito Público (2000-2002), Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Cultura (2000). Docente en pregrado y postgrado en las Universidades Tadeo Lozano, de la Sabana y Nacional de Colombia, entre otras.

1. La situación previa

Los análisis que en Colombia se han efectuado sobre el tema de Contratación Pública, normalmente se habían focalizado privilegiando lo regulatorio-normativo y el resultado final obtenido consistía en reglas jurídicas las más de las veces perfectas y acabadas en sí mismas, pero alejadas de las realidades económicas, sociales, culturales y organizacionales de la Administración Pública. Tómense como ejemplo, los Decretos Ley 150 de 1976 y 222 de 1983, cuya vigencia fue corta, entre otras razones, precisamente, porque en su momento agotaron su objeto y los propios operadores jurídicos clamaron por su modificación.

En el trabajo que se ha adelantado en los últimos años, vale la pena destacar el intento de enfocar el problema de manera sistémica, considerando variables y estándares de uso internacional más allá de lo meramente jurídico: marco regulatorio, marco institucional, capacidad operacional, prácticas de mercado e integridad y transparencia en las adquisiciones públicas.

Este esfuerzo analítico se concretó en la adopción de una estrategia de Estado, como un esfuerzo planificado por encontrar soluciones a la problemática de la contratación, mucho más allá de la simple reflexión jurídica, buscando darle una perspectiva gerencial al tema que sin perder de vista la finalidad misma del proceso de adquisiciones públicas y a los operadores que normalmente intervienen en él, propiciara un cambio estructural de gran impacto tanto en lo formal como en lo sustancial que condujera a brindar soluciones que se adapten a la dinámica propia de un mercado cambiante y una economía globalizada, afectados en gran medida por progresos tecnológicos de altísima rotación. El gran reto de la disciplina jurídica a lo largo de la historia ha consistido precisamente en lograr incorporar en su objeto de estudio y desarrollo, con un nivel aceptable de acierto, los avances que en otras materias se han efectuado.

2. La reforma y sus antecedentes próximos, y el caso concreto del Ministerio de Defensa Nacional

El entorno internacional mencionado anteriormente, los cambios tecnológicos que permiten actividades transaccionales en línea, el uso de firmas digitales y la existencia de sociedades certificadoras de las mismas, la incipiente legislación sobre comercio electrónico de bienes y servicios (Ley 527 de 1999), los bajos niveles de participación de los particulares en los procesos de Contratación Pública abiertos por la Administración en sus diversas modalidades, condujeron finalmente a la conclusión de que era necesario reformar el Estatuto de Contratación Pública (Ley 80 de 1993), en el marco de una reforma transversal como se ha indicado arriba.

Dicha reforma sólo era posible acudiendo al Congreso de la República para que a través de la expedición de una Ley, se introdujeran las necesarias modificaciones para poner a tono la normatividad con la nueva realidad. Empero, las reglas sagradas de la democracia tienen sus efectos y no necesariamente la recomendación técnica es aceptada por el órgano político por excelencia que es el Congreso, en últimas, la expresión máxima de la representatividad democrática. Así las cosas, una fue la propuesta presentada por el Gobierno Nacional y otra la que finalmente se aprobó (Ley 1150 de 2007), sustancialmente modulada, entre otras razones, por la creencia colectiva, equivocada, de que el Estatuto de Contratación es una compilación de normas anticorrupción y de que tanto más dispendioso y largo sea el proceso, mayor garantía de transparencia otorga. Nada más alejado de la realidad, pero incluso hubo voces que propusieron y aún lo hacen, que toda la contratación estatal se surta por el trámite de la licitación pública, lo cual daría al traste con uno de los pilares principales

de la reforma: que el mecanismo de selección del contratista esté acorde con la complejidad del objeto a contratar.

Así las cosas, en el entorno descrito y antes de que se cristalizara la reforma, con la ayuda invaluable del Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP- en su componente de Contratación Pública, el Ministerio de Defensa Nacional (regido por la Ley 80 de 1993)¹ adelantó en el año 2007, unos procesos de adquisición de bienes (camisetas y calzado con destino a las FFMM), que se caracterizaron por el uso de herramientas electrónicas: formularios electrónicos para presentar y evaluar las ofertas; firmas digitales para garantizar la veracidad; autenticidad y no repudio de los documentos; herramientas electrónicas de subasta inversa; utilización de contraseñas, etc.

Este proyecto, denominado “Programa Piloto de Abastecimiento Estratégico en el Ministerio de Defensa Nacional y en la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”², en el año 2007, fue galardonado con una distinción especial del Premio Nacional de Alta Gerencia Pública, otorgada por el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Presidencia de la República, siendo la demostración palmaria de que aquello que se quería plasmar en la reforma, era perfectamente posible en la vida real, es decir, sirvió de laboratorio para sustentar la existencia de propuestas a través de la modalidad de la selección abreviada de productos de condiciones técnicas uniformes y de común utilización, adelantadas mediante los mecanismos de la subasta inversa electrónica y de la bolsa de productos, que hoy comienzan a ser una realidad, para elementos tales como equipo de cómputo, licencias de software y material de intendencia.

3. La situación actual

Hoy ha quedado trazada la senda para avanzar en la evolución de la Contratación Pública: se han definido los mecanismos de selección del contratista de acuerdo con la complejidad del objeto a contratar, como lo exigen los estándares internacionales (Licitación Pública, Selección Abreviada³, Contratación Directa, Concurso de Méritos, Contratación con Organismos Internacionales)⁴; se usan herramientas tecnológicas modernas; se elaboran estudios previos, en donde se expresa la conveniencia y oportunidad (ECO) acudiendo a verdaderas investigaciones de mercado y no a simples cotizaciones sin análisis; se rompió el mito de que la compra más barata es la mejor y, además, se abrió la posibilidad de usar alternativas diferentes a la póliza de seguros, como garantía, lo cual constituye una ruta que podría influir en el abaratamiento de este costo asociado a la contratación. Este entorno normativo que permite “gerenciar” la Contratación Pública, ha generado un empoderamiento de las entidades públicas en la materia, al punto que se han desarrollado herramientas adicionales para la toma de decisiones en asuntos complejos, que bien vale la pena conocer, compartir y divulgar⁵. En un ambiente diferente, esto no sería posible, pero, repito, la senda está trazada y la tarea apenas comienza. Mucho camino falta por recorrer.

¹ Otras entidades públicas habían utilizado herramientas electrónicas en sus adquisiciones, pero su régimen jurídico las exceptuaba de la aplicación de la Ley 80 de 1993.

² La información a este respecto puede ser consultada en el siguiente link: <http://www.dafp.gov.co/Sitios/banexitos/Ano.asp?Ano=2007&valor1222=Consultar>

³ Incluye Subastas Electrónicas Inversas y compra en Bolsa de Productos

⁴ El Ministerio de Defensa Nacional utiliza todos los mecanismos de selección de contratistas permitidos en la Ley.

⁵ V. gr. Desarrollo de una Metodología para el Soporte de la Toma Racional de Decisiones en la Adquisición de Material Naval. Escuela Superior de Guerra. Los autores son los señores Oficiales Alumnos del Curso de Estado Mayor CEM 2007: Capitán de Corbeta. Juan Manuel Jiménez Her-

EDMUNDO DEL CASTILLO RESTREPO

Secretario Jurídico de la Presidencia de la República. Abogado de la Universidad del Rosario, con especializaciones en Derecho Administrativo y Derecho Financiero en la misma, con estudios en Arbitramento Internacional en la CCI de la ciudad de París, Métodos Alternativos de Solución de Conflictos – Estrategias de Negociación en la Universidad de Harvard, Fiducia, Teoría y Práctica del Fideicomiso Mexicano en el Instituto Bancomer de la Ciudad de México D.F., VII Congreso Latinoamericano del Fideicomiso COLAFI Cancún, VIII Caracas, IX Buenos Aires, X Guatemala, XVI Montevideo. Catedrático de las Universidades del Rosario, Javeriana y Forum, en Derecho Administrativo y Contratación Estatal y de la Corporación Financiera Nacional del Ecuador y del Instituto de Prácticas Bancarias y Financieras del mismo país, en temas Fiduciarios y de Concesiones. Consultor Legal de Entidades Públicas en temas de Derecho Público con énfasis en Contratación Estatal y Concesiones y representación de éstas en Tribunales de Arbitramento Nacionales e Internacionales ante la CCI.

A continuación presento en forma muy sucinta -según la solicitud que me hiciera el Doctor Gonzalo Suárez Beltrán, Consultor Gerente del Proyecto de Contratación Pública del DNP desde al año 2001-, mis reflexiones en relación con los avances que en materia de contratación pública ha efectuado el Gobierno Nacional durante la Presidencia del Dr. Álvaro Uribe Vélez, y los retos a los cuales se enfrenta el nuevo Gobierno.

Lo anterior basado en la publicación del artículo titulado “Memorias de la Reforma a la Contratación Pública” en el cual el Dr. Suárez Beltrán expresa, entre otros aspectos, sus reflexiones sobre el origen del Proyecto de Contratación Pública en el Departamento Nacional de Planeación Nacional, sobre los resultados obtenidos, así como con un análisis crítico del desempeño de las medidas adoptadas.

Coincido con el autor, en los avances más destacables obtenidos en materia de gestión pública contractual, como resultado de la expedición del documento CONPES N° 3249 de 2003, y que se pueden sintetizar de la siguiente forma: (i) la expedición de la Ley 1150 de 2007, (ii) la creación de la Comisión Intersectorial de Contratación Pública –CINCO-, (iii) estrategia de medición económica de los procesos de compra y de contratación pública para cuantificar los ahorros generados, y la (iv) creación del SECOP.

Si bien los resultados de una mejor gestión pública contractual, no son el resultado de la implementación exclusiva de alguno de estos avances, en mi sentir, merece una especial mención por su impacto, la expedición de la Ley 1150 de 2007, al margen de las opiniones de algunos detractores y de las resistencias que implica la aplicación de una nueva legislación. Después de casi 3 años de aplicación de la Ley, los resultados son evidentes y es indudable que su aplicación ha sido muy beneficiosa en la compra de bienes, obras y servicios a cargo del Estado.

No se pueden desconocer aspectos tan relevantes que ha introducido la nueva Ley, como son, (i) el deber de selección objetiva, basada en el concepto de compra inteligente que hasta el momento era ajeno a la actividad contractual del Estado, evaluándose ahora sí, aspectos relevantes para la adquisición del bien, obra o servicio, (ii) la posibilidad de contratar por medios electrónicos, que cuando esté operando el sistema al 100% en su fase transaccional, permitirá realizar todo el proceso de contratación en forma electrónica, (iii) el fortalecimiento del RUP, que cuando se encuentre operando en su fase final, exonerará a las entidades públicas contratantes de la gran carga de verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes, y (iv) los acuerdos marco de precios, que permitirá fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales, durante un periodo, en la forma, plazo, condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo.

Si bien, además de otros avances, este marco normativo estructuró las bases para una adecuada gestión pública contractual, dados los objetivos ambiciosos de la Ley, faltan aspectos importantes, tanto de regular, como de crear y ajustar, cuya concreción constituye un gran desafío para el próximo Gobierno. Personalmente considero que hasta tanto se implementen los acuerdos marcos, y el RUP esté funcionado como lo concibió el legislador de la Ley 1150, esto es, que la verificación documental de las condiciones jurídicas, condi-

nández, Capitán de Corbeta. Alfredo Antonio del Gordo Gallardo y Capitán de Corbeta. Oscar Darío Tascón Muñoz. Asesoría temática del señor Capitán de Navío. Jorge Enrique Carreño Moreno, Director de Investigación, Desarrollo e Innovación de COTECMAR.

ciones de experiencia, capacidad financiera y organización de los proponentes, sea realizada en su totalidad por las Cámaras de Comercio, los resultados y beneficios de la reforma a la Ley no se pueden apreciar en su verdadera dimensión. Igualmente, un gran vacío que a mi juicio existe, es la definición de la institucionalidad rectora de contratación pública, asunto que no es una discusión pacífica, pues no solo los cuestionamientos giran en torno al rol que ésta debe ejercer en el marco del sistema de compras públicas, sino también sobre su naturaleza y la entidad a la cual debe sujetarse o adscribirse, o por qué no, si se trata de un órgano independiente. En este último punto, el Gobierno Nacional espera dejar por lo menos, analizado el marco conceptual de su estructuración, con el fin de facilitarle al nuevo Gobierno la adopción de la decisión correspondiente.

Finalizo estas reflexiones diciendo, que si bien los instrumentos introducidos en el marco regulatorio de la contratación pública brindan al operador administrativo las condiciones necesaria para obtener una contratación eficaz y transparente, corresponde a los operadores de la norma, aplicarla adecuadamente en pos de la satisfacción del interés general que se logra, en gran medida, a través de la adecuada contratación pública.

GESTIÓN DE ACTIVOS EN COLOMBIA

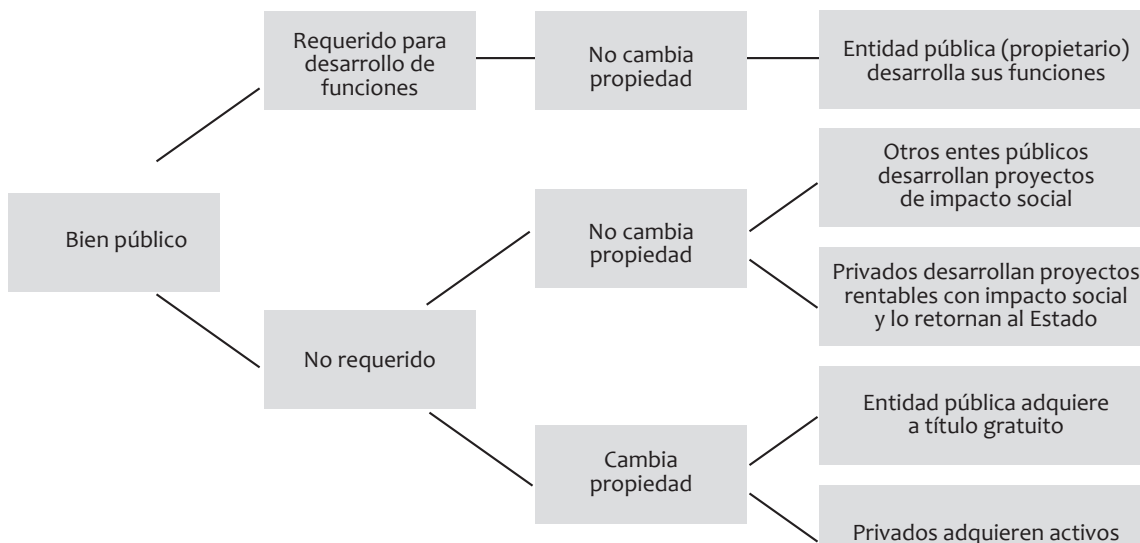
PAOLA GÓMEZ CAMPOS

■ *Directora del Programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación. Abogada de la Universidad de la Sabana, especialista en derecho de la empresa y derecho comercial de la Universidad del Rosario, en Bogotá. Se ha desempeñado como asesora jurídica de empresas del campo inmobiliario y posteriormente del Programa de Gestión de Activos.*

A partir de la concepción del Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP- con la Directiva Presidencial N° 10 del 20 de agosto de 2002 y el documento Conpes 3248 de 2003, se identifica la gestión de activos como uno de los ejes de la modernización del Estado, tendiente a generar importantes modificaciones en las prácticas de los gerentes de activos públicos, en aspectos tales como la austeridad, la eficiencia y la eficacia.

La gestión de los bienes públicos, entendida como el uso eficiente de los activos en cabeza de su propietario dentro del desarrollo normal de sus funciones, supone, tal como se planteó en el documento CONPES 3251 de 2003, que cuando un bien público no es requerido para realizar su misión, la entidad a cargo puede entregarlo a través de diversos mecanismos a otras entidades del Estado para desarrollar actividades o proyectos de impacto social; también que puede proceder a enajenarlo a título oneroso cuando no sea factible lograr los objetivos anteriores o cuando se considere que su tenencia genere costos no recuperables o requiera de actividades dispendiosas o improductivas.

Gráfico 1. Alternativas Conceptuales para la Gestión de Activos



Fuente: Documento Conpes 3251 de 2003

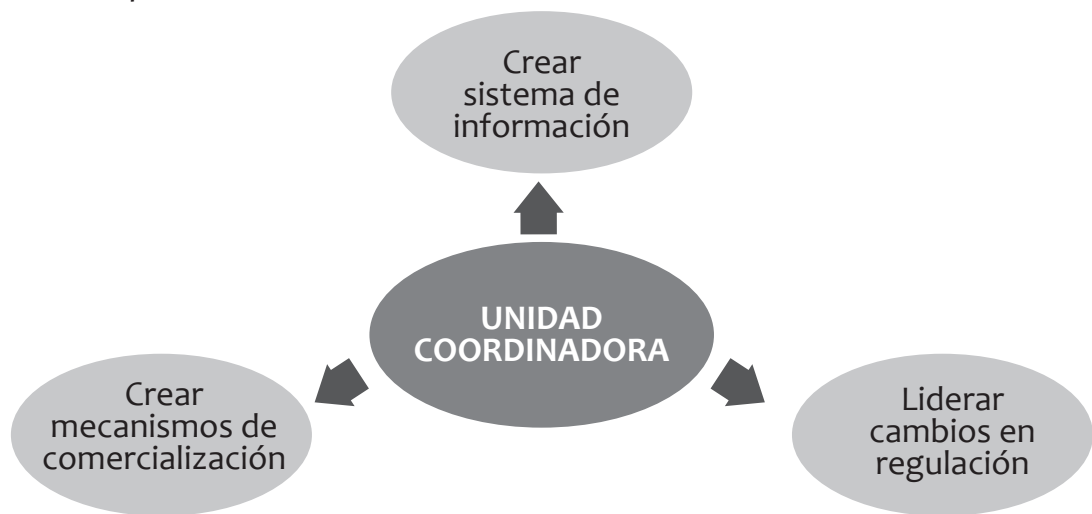
1. Objetivos Generales del Programa de Gestión de Activos –PROGA-

Con la conceptualización de la Directiva de Renovación del Estado y el Conpes 3248 como base, se expidió el documento Conpes 3251 de 2003 a través del cual se estableció el Programa de Gestión de Activos –PROGA-

con el objetivo principal de crear un sistema de gestión eficiente que maximice el retorno económico y social de los bienes del Estado, mediante el desarrollo de cuatro estrategias fundamentales, a saber:

- i) el desarrollo de un Sistema de Información de Gestión de Activos – SIGA-, a través del cual se cuente con el inventario real de los activos inmobiliarios del Estado y además se obtengan reportes gerenciales que permitan tomar decisiones frente a la gestión a realizar con aquellos activos identificados como ociosos o improductivos;
- ii) la institucionalización del Programa a través de la creación de una Comisión Intersectorial con una secretaría técnica encargada de difundir la política de gestión de activos que, como se verá, constituyó la génesis de un ente encargado de la política general de gestión de activos en Colombia;
- iii) la definición de mecanismos de comercialización que faciliten la generación de ingresos y ahorros para el Estado; y,
- iv) la coordinación de cambios en la normatividad que habiliten las estrategias anteriores.

Gráfico 2 – Campo de acción del PROGA



Fuente: Documento Conpes 3251 de 2003.

2. La reforma de gestión de activos en el país

2.1. *Sistemas de Información de Gestión de Activos –SIGA-*

El primer paso para gestionar activos es saber cuántos son, dónde están y en qué están siendo utilizados, si es que lo son. Por trivial que parezca, el Estado no contaba con esta información.

En el inicio del Programa se echaba mano a 2 herramientas sencillas que trataban de entregar estos datos.: el consolidado de información de la Contaduría General y una serie de encuestas diligenciadas por los ministerios a solicitud del Programa de Renovación de la Administración Pública. Las dos fuentes de información, además de su precariedad, arrojaban resultados diferentes.

Por supuesto, en este escenario, las primeras acciones del PROGA se encaminaron al desarrollo de un sistema para levantar y mantener actualizada dicha información.

2.1.1. *El universo de información*

Con un objetivo que abarca miles de activos en múltiples ámbitos, resulta evidente que el PROGA debía priorizar sus acciones. En este sentido, se iniciaron labores con los activos inmobiliarios, toda vez que eran los que

más rápido se podían identificar para realizar algún tipo de gestión sobre aquellos que eran improductivos y de esa manera cumplir con la racionalización del gasto público. Adicionalmente se concentró el esfuerzo inicial en las entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel central. Una vez se generaran resultados en este foco inicial se incluirían otros activos, así como entidades descentralizadas y del nivel territorial.

Para dar inicio a la gestión de activos en el subconjunto definido, se contrató un primer inventario de los bienes inmuebles de las entidades públicas de la rama ejecutiva del nivel central¹. Con este contrato se tenía la expectativa de relacionar aproximadamente 1.500 bienes de todos los ministerios (excluido el de Defensa), los departamentos administrativos y las superintendencias.

Era tal el nivel de desinformación al inicio del PROGA, que tan sólo al conocer los primeros avances del contrato se advirtió que las entidades seleccionadas tenían a su cargo alrededor de 800 bienes inmobiliarios, lo cual, respecto de la meta inicial de inspeccionar 1.500 inmuebles, sugirió la posibilidad de incluir en este primer esfuerzo los de algunas entidades descentralizadas.

2.1.2. La herramienta informática

Para lograr la herramienta actual se recorrió un largo camino. Inicialmente se construyó una base de datos de Microsoft Access, para incorporar las fichas recopiladas por el contratista Price Waterhouse Coopers. Este fue un proceso casi manual mediante el cual la información que llegaba por correo electrónico era consolidada en Access, con lo cual se obtuvieron las primeras cifras consolidadas, aunque parciales y en un sistema de información completamente estático.

Así, como resultado del análisis de sistemas de información realizado por el contratista, que revisó los sistemas de la Dirección Nacional de Estupefacientes (FARO), de la Central de Inversiones S.A (CENTAURO), del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Registro Catastral 1 y 2) y de la Contaduría General de la Nación (CHIP - Consolidador de Hacienda e Información Pública), se concluyó que este último podría ser una buena herramienta para consolidar allí el SIGA. Esta recomendación se trasladó a la Comisión Intersectorial de Política y Gestión de Información en la Administración Pública (COINFO), que dio su visto bueno para el inicio del proyecto.

De hecho, atendida la circunstancia de que el PROGA está enfocado en el manejo los activos fijos de las entidades, la Contaduría se consideró incluso como un candidato para coordinar el programa mismo. Sin embargo, esta idea así como el uso del CHIP fueron descartados; si bien era evidente que la información de activos es compatible con los temas contables, el enfoque de la Contaduría y del CHIP es exclusivamente financiero y excluye elementos fundamentales para la gestión eficiente de los activos, por lo que finalmente el sistema de información fue construido a la medida de la política y al interior del PROGA, permitiendo ahorrar recursos financieros y en tiempo significativamente, pues el sistema costó aproximadamente en su desarrollo \$155 millones de pesos, en un lapso de 3 años, lo cual comprado con los demás sistemas de información que se han desarrollado en el Estado, así como con la sostenibilidad del mismo fue un ejercicio ejemplar.

Actualmente el SIGA es un sistema 100% en línea, administrado por Central de Inversiones S.A. –CISA y alimentado directamente por funcionarios. Cuenta con 4 perfiles diferentes para acceder al sistema: i) el operador, quien directamente introduce la información; ii) el aprobador, quien valida que la información que introdujo el operador sea la correcta; iii) el administrador (CISA); y iv) el usuario, que simplemente consulta la información.

La recolección inicial de información fue un trabajo dispendioso ya que las entidades no contaban con la documentación soporte de los bienes² que reportaban, la cual es fundamental para elaborar la ficha técnica del inmueble. Con todo, casi la totalidad de los bienes incluidos en las metas de inspección, fueron inspeccionados presencialmente, con algunas excepciones en zonas de difícil acceso.

¹ El alcance de esta consultoría fue muy amplio, porque además de realizar las inspecciones físicas y organizar la información en una base de datos, elaboró los manuales de procesos, procedimientos y funciones de la secretaría técnica de la comisión, revisó los sistemas de información existentes en el Estado que manejaran información inmobiliaria, se pronunció sobre el idóneo para cumplir con el objetivo del Programa y elaboró un estudio de la normatividad comparada en el uso de espacios físicos, con el cual se determinó, de acuerdo con los estándares internacionales y de riesgos profesionales, como debían adecuarse los espacios de los bienes inmuebles destinados al uso institucional de las entidades.

2.1.3. Los datos actuales

Mediante el Decreto 3297 de 2009, se estableció el plazo para la incorporación de información sobre los bienes de las entidades públicas en el SIGA. El primer plazo se venció en diciembre de 2009 para las entidades del nivel nacional y para las entidades del nivel territorial en mayo de 2010.

El siguiente es el cuadro resumen del cubrimiento del registro de bienes inmuebles en el SIGA a 15 de abril de 2010:

Cuadro 1 – Cubrimiento del sistema de información

Tipo de Entidad	Número de Entidades	Número de Bienes Inmuebles
NACIONAL	142	16.655
TERRITORIAL	30	705
AUTÓNOMA	4	1884
TOTAL	169	19.244

Fuente: SIGA - CISA

Para llegar a los niveles actuales de cubrimiento en inventarios y al compromiso de terminar la tarea en el primer semestre de 2010, la labor fue ardua. Se convocaron reuniones por separado con todos los secretarios generales de las entidades públicas del nivel nacional, se realizaron capacitaciones masivas sobre el objeto y alcance del programa y sobre los cambios normativos, se enviaron comunicaciones masivas cada vez que había un cambio normativo informando sobre el mismo y sobre todos los temas que se trabajaran, y se consolidaron los ingresos y ahorros generados por la gestión de los activos².

Para lograrlo se acudió al apoyo de contratistas expertos en el tema, con los recursos necesarios para abarcar una tarea de las dimensiones que implicaba levantar el inventario de bienes, el estudio de títulos, los levantamientos topográficos etc, con lo cual se pudo alcanzar las siguientes cifras:

- 9.181 bienes inmuebles inspeccionados
- 1.591 bienes inmuebles evaluados
- 4.135 bienes inmuebles con estudios de títulos

Adicionalmente, al inventario que se adelantó con las entidades públicas, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República --DAPRE-, identificó 1.782 inmuebles a nombre de la Nación que, aunque con los títulos saneados, no se encontraban a cargo de ninguna entidad pública, impidiendo así su adecuada gestión. Dichos activos fueron incluidos en el objeto de las consultorías contratadas con el propósito de realizar su inspección física y verificar si estaban siendo ocupados por alguna entidad con el fin de que ésta lo incorporara dentro de su inventario, motivo por el cual aún no forman parte del total de bienes incorporados en el Sistema de Gestión de Activos – SIGA.

2.2. Institucionalización de la política de Gestión de Activos

El Programa de Gestión de Activos, fue financiado inicialmente con recursos del Programa de Participación de Infraestructura (PPCI) y se adscribió a la Dirección de Infraestructura y Energía del Departamento Nacional de Planeación, con un equipo de 4 personas incluyendo una persona contratada por la Contaduría General de la Nación.

Posteriormente, el DNP hace una evaluación general del PROGA y decide trasladarlo al Programa de Renovación de la Administración Pública, atendiendo a que la naturaleza de su accionar está íntimamente ligada con la renovación de los procesos estatales. Este sería financiado con recursos del crédito BID que se encontraba

² Ingresos y ahorros generados por la venta, arriendo, comodato o transferencia de los activos inmobiliarios

en negociación en su momento. Durante la etapa de negociación del crédito, el equipo coordinador desarrolló la planeación requerida y estructuró el Programa para darle su forma actual.

La política de entonces, encaminada a reestructurar el tamaño del Estado, no recomendaba la creación de una nueva institucionalidad y ni siquiera de nuevos cargos o dependencias para el funcionamiento del PROGA; por esta razón, en junio de 2004, se acudió a la fórmula de conformar la Comisión Intersectorial de Gestión de Activos Públicos con la participación del director del DNP, quien la presidía, de los ministros de Hacienda, Ambiente, Agricultura y de un delegado del Presidente (Fogafín), como miembros principales, y del PROGA, ejerciendo la Secretaría Técnica. La Comisión tendría como objetivo primordial coordinar la ejecución de funciones relacionadas con la gestión eficiente de los activos públicos de propiedad de las entidades estatales; formular los lineamientos de un sistema de gestión de activos, proponer mecanismos que permitieran obtener el inventario de todos los activos, realizar estudios técnicos sobre el mantenimiento y fortalecimiento de los activos, fijar criterios para identificar los activos objeto de disposición, fijar esquemas para la comercialización de los activos y proponer la expedición de normas necesarias para el desarrollo del programa.

Sin embargo, a pesar de las gestiones adelantadas no se alcanzó el quórum decisorio en ninguna de las sesiones de la Comisión, por lo que se acudió a la posibilidad de que las cabezas de sector delegaran en sus segundos; ante la persistencia de la situación, mediante decreto, se modificaron nuevamente las reglas de delegación, pero este esfuerzo final tampoco rindió los frutos esperados puesto que la delegación recayó en funcionarios sin capacidad de decisión.

Esta situación coincidió con el hecho de que a finales del año 2007, Central de Inversiones S.A.³, (que se desempeñaba como la colectora de los activos improductivos de las entidades financieras de naturaleza pública desde el año 2000, cuando Fogafín la adquirió para sanear la Banca Pública a raíz de la crisis financiera de los años 90), realizó una gran venta estructurada de su portafolio de cartera y bienes inmuebles. Con esta reducción en sus activos, su liquidación era inminente, pero sus buenos resultados demostrados en los 7 años de funcionamiento la perfilaron como el vehículo colector idóneo para institucionalizar la reforma de gestión de activos.

Así, para superar la situación presentada con la Comisión, el CONPES 3493 de 2007 planteó convertir a CISA en la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Gestión de Activos

Sin embargo, el campo de acción de CISA quedó limitado al desarrollo de tareas administrativas, las de secretaría técnica, por lo que finalmente, mediante el decreto 3297 de 2009, se adoptó la decisión de derogar la Comisión y se le asignó a CISA la coordinación completa de la gestión de activos públicos de la Nación, lo que permitió a esta última transformarse de una colectora de bienes de las entidades financieras en la única gestora pública de activos del Estado.

Una vez completada la transición, CISA ha desarrollado los mecanismos para ejercer sus funciones de forma idónea. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que por su naturaleza jurídica de Sociedad de Economía Mixta, CISA no puede dar lineamientos de política, o desarrollar acciones coercitivas con las entidades del orden nacional, como si lo podía hacer el PROGA por su ubicación al interior del DNP. Adicionalmente CISA no cuenta con los recursos para hacer más expeditos los proyectos de gestión de activos, como si lo hizo el PROGA a través de contrataciones para realizar inspecciones físicas, avalúos comerciales de los bienes inmuebles ociosos que estuvieran listos para la venta, la elaboración de los estudios de títulos para identificar los problemas, o para iniciar conjuntamente con la entidad propietaria el respectivo saneamiento, entre otros, por lo que su labor deberá ser complementada por el DNP como formulador y evaluador de políticas públicas, además de que, para facilitar la gestión administrativa, deberá reservar una porción de sus utilidades para contar con el capital de trabajo suficiente que le permita realizar las contrataciones requeridas para apoyar a las entidades públicas en la ejecución de proyectos prioritarios.

³ Central de Inversiones S.A. – CISA es una sociedad comercial de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única, sujeta, en la celebración de todos sus actos y contratos, al régimen de derecho privado. La sociedad tiene por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intercambiar, enajenar y arrendar a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la Ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico y/o valoración de sus activos y sobre temas relacionados con el objeto social.

2.3. Mecanismos de comercialización utilizados

En general, se puede decir que es muy difícil que las entidades se atrevan a gestionar los activos; esto ocurre por tres factores principales: el temor de ceder activos a otras entidades públicas, el temor por posibles pérdidas en el negocio (detrimento patrimonial), y la falta de incentivos para negociar y hacer productivos los activos.

Así, dentro de la política de gestión de activos, con el fin de apoyar a las entidades en la comercialización de sus bienes, el PROGA se enfocó en la regulación y desarrollo de tres mecanismos principales: subasta o martillo, venta estructurada y proyectos especiales.

2.3.1. Subastas o martillos

Inicialmente se realizaron subastas con el martillo del Banco Popular, porque los mecanismos para la enajenación de bienes del Estado eran muy limitados. Por ejemplo, el parágrafo 3 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establecía que *“Cuando la venta de los bienes de las entidades estatales deba efectuarse por el sistema de martillo, se hará a través del procedimiento de subasta que realicen las entidades financieras debidamente autorizadas para el efecto y vigiladas por la Superintendencia Bancaria”*, lo que reducía las opciones de contratación porque la única entidad financiera que desarrolló dentro de su objeto la realización de subastas, comúnmente conocidas con el nombre de martillo, era el Banco Popular.

Las primeras entidades que vendieron bienes inmuebles con este mecanismo en el marco del PROGA fueron el INVIAS, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Agricultura y la DIAN.

Estas limitaciones fueron superadas y actualmente las entidades pueden realizar subastas utilizando todos los mecanismos previstos en el derecho privado, como por ejemplo la realización de subastas a través de agentes inmobiliarios y de la bolsa agropecuaria, así como leasing inmobiliario y participar en proyectos inmobiliarios.

2.3.2. Venta estructurada

Gracias a la naturaleza jurídica de Central de Inversiones S.A. – CISA, es posible que la misma elabore paquetes de inmuebles para estructurar ventas masivas combinando bienes tanto de alta como de baja comercialización, permitiendo de esta manera que el Estado salga de sus activos improductivos de una manera más rápida, como aquella que realizó a finales del año 2007 para los bienes de entidades financieras.

2.3.4. Proyectos especiales

La participación en proyectos especiales concebida desde el PROGA, consistió en la identificación de aquellos bienes que por su ubicación podían ser potencializados para su desarrollo, generando de esa manera cumplir con el objetivo del Programa de maximizar el retorno socio económico de los mismos a favor del Estado.

El programa tuvo injerencia en varios proyectos especiales, ninguno de los cuáles ha sido culminado en su totalidad, como la negociación con la Gobernación de Cundinamarca y la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca para la ampliación del Museo Nacional.

Una de las propuestas más complejas se realizó en torno a Islas del Rosario en Cartagena, donde existía incertidumbre sobre los lotes propiedad de la Nación. Allí se realizaron estudios de títulos y se verificó su ocupación para determinar las acciones a seguir, pues los bienes inmuebles públicos, de acuerdo con la Constitución Nacional (Artículo 63), tienen una protección especial y son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Una vez identificada la propiedad y la ocupación se estableció una estrategia que incluyó la normalización de los títulos, desalojos y un procedimiento para suscribir un contrato de arrendamiento a largo plazo con quienes los ocupaban, generando recursos para el mantenimiento de las islas.

La elaboración de una propuesta a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) para re potencializar el Centro Internacional, mediante la elaboración de un plan maestro fue otro de los proyectos especiales definidos. Por tratarse de un bien declarado patrimonio arquitectónico de la Nación era necesario realizar primero un plan especial de protección para identificar las áreas objeto intervención. Durante de esta etapa de planeación cursaba en el Congreso un proyecto de ley para modificar la Ley de Cultura, por lo que el Ministerio de Cultura recomendó esperar la aprobación de la Ley habida cuenta de que la misma permitiría

que se conjuraran tanto el plan maestro como el plan especial de protección, lo que iba a generar ahorros tanto en tiempo como en dinero. Así, los recursos asignados a este proyecto especial fueron reasignados y su desarrollo aplazado.

En general los proyectos especiales requieren de una gerencia especial que los saque adelante, lo cual implica consolidar un equipo que dé vía libre a estos y otros proyectos que surjan a futuro, pues el día a día de la organización del sistema no permite concentrarse en casos especiales (así tengan un alto impacto), que la experiencia ha demostrado, requieran altos niveles de coordinación.

2.4. Cambios normativos

Como parte del diagnóstico inicial de la situación de gestión de activos en nuestro país, se estableció que la normatividad en la materia se encontraba dispersa, lo cual dificultaba que los funcionarios realizaran una gestión efectiva de los activos a su cargo, reduciendo su labor a trámites meramente administrativos para su mantenimiento.

Ante esta situación, el PROGA lideró el levantamiento de un inventario normativo, el cual, además de brindar seguridad sobre la normatividad vigente, permitió identificar aquellas normas que podían ser modificadas o derogadas para cumplir con los objetivos de la política de gestión eficiente de activos públicos.

Así, se identificó la Ley 708 de 2001, a través de la cual se incorporaba la posibilidad de realizar transferencias a título gratuito de los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, de cualquiera de las ramas del poder público, así como de los órganos autónomos e independientes, a favor de cualquier otra entidad pública de nivel nacional o territorial⁴.

Esta importante herramienta, a pesar de estar vigente desde 2001, comenzó a ser aplicada tan sólo después del estudio liderado por el PROGA, con lo cual se inició un cambio en la cultura de gestión de activos mediante la posibilidad de que las entidades que tenían la necesidad de adquirir bienes, cubrieran sus necesidades de forma expedita con bienes ociosos o improductivos de propiedad de otras entidades públicas. De esta manera, se logró transferir bienes a favor de diferentes municipios para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social o para el desarrollo de proyectos asociados al plan nacional de desarrollo o para su uso propio.

Otro importante logro normativo tiene que ver con la reglamentación de la Ley 901 de 2004 a través del decreto 1014 de 2005, proyectado por el PROGA y la Superintendencia de Notariado y Registro. Con esta regulación, se dio un gran paso para el saneamiento de los títulos de propiedad inmobiliaria de las entidades públicas, llenando de mecanismos al sector público para regularizar sus propiedades en casos como la legalización de construcciones, las transferencias de propiedades de una comunidad al Estado y los bienes que carecen de identidad catastral y registral. Esta herramienta posibilitó el saneamiento de cerca de 2.000 bienes inmuebles en un plazo de 2 años.

En cuanto a la competitividad del Estado en el negocio inmobiliario, debe decirse que los bienes público estaban muy por debajo del promedio del mercado: mientras las entidades financieras y las inmobiliarias vendían sus bienes 30 o 40% por debajo del avalúo comercial, las entidades públicas sólo lo podían hacer sobre el 100%, con lo cual se dificultaba la rotación eficiente del inventario de bienes. Para solventar esta situación, se impulsaron las reformas necesarias para permitir que las entidades públicas puedan utilizar los mecanismos del derecho privado para la enajenación de sus activos y que su precio mínimo de venta sea el obtenido después de aplicar factores de costo⁵.

Finalmente, vale la pena mencionar que durante el levantamiento del inventario de bienes, se encontró que algunos de ellos ya no existían; ante esta situación, el camino a seguir es el de cerrar sus folios de matrícula, pero esta tarea no podía ser llevada a cabo puesto que no existía quien pudiera actuar en nombre y representación de la Nación. Por ello, se introdujo un artículo en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que establece el procedimiento para que las entidades que han ocupado o poseído los bienes inmuebles a nombre de la Nación (así no lo hayan hecho físicamente) puedan habilitar el título de propiedad y gestionar así estos activos.

⁴ Las únicas entidades que estaban exceptuadas de realizar transferencias a título gratuito eran las sociedades de economía mixta y las entidades en liquidación cuando dichos bienes amparen pasivos pensionales.

⁵ Ley 1105 de 2006 y Ley 1150 de 2007.

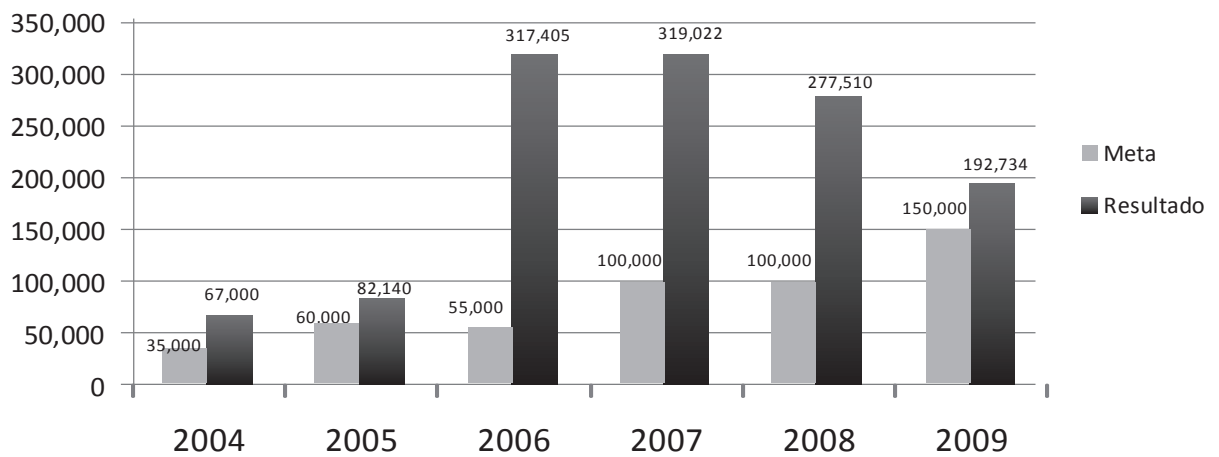
A manera de conclusión, valga decir que la rigidez del sistema de enajenación de activos del Estado no le permitía ser competitivo frente al mercado inmobiliario, por lo que las reformas normativas emprendidas se convirtieron en una pieza fundamental para alcanzar los objetivos de la política de renovación del Estado en esta materia.

3. Resultados y siguientes pasos

Los avances en materia de gestión de activos a la fecha son importantes: se fomentó una cultura de gestión al interior de las entidades públicas, se desarrolló e implementó el SIGA y se promovieron cambios normativos para hacer la gestión más eficiente, lo cual se ve reflejado en la generación de importantes ahorros e ingresos por este concepto.

En efecto, los ingresos y ahorros por gestión productiva de activos tuvieron un salto importante al pasar de 67.000 millones en 2004 a cerca de 320.000 millones en 2006 y 2007 cuando llegaron a su pico. De manera consolidada, desde 2004 el PROGA ha generado ingresos y ahorros por ventas, arriendos, comodatos y transferencias a título gratuito por 1,17 billones de pesos⁶.

Gráfico 3 - Ingresos y ahorros por gestión productiva de activos inmobiliarios (\$ millones)



Fuente: SIGOB. Fecha: 31 diciembre 2009

No cabe duda que el sistema de información, el nuevo panorama normativo, así como el levantamiento de activos -que culminará el segundo semestre de 2010- son herramientas que han facilitado la gestión de activos; pero aún la tarea está sin terminar. Se requiere complementar la labor de CISA, el nuevo gestor, con un acompañamiento cercano de parte del DNP en la formulación y gestión de políticas públicas. Así mismo se necesitan mecanismos que permitan invertir capital de trabajo para fomentar proyectos especiales que acerquen el sector público y privado, con recursos financieros y humanos. Y, en materia normativa hace falta presentar ante el Congreso un proyecto de Ley que centralice en la Colectora de Bienes del Estado – CISA, la titularidad y la administración de los bienes inmuebles de propiedad de la nación.

Pues aunque hay cosas pendientes por hacer, lo que se logró fue muy importante, toda vez que se organizó la casa y se generó conciencia de que el recurso público es sagrado y que en época de crisis, el contar con una información confiable es primordial para poder tomar decisiones acertadas que le permitan al Estado ser más eficiente en su gestión.

⁶ Las cifras a la fecha se concentran en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y en las descentralizadas, respecto de sus activos inmobiliarios. A partir de diciembre de 2009 se inició el trabajo con entidades territoriales, tarea que por el momento no cuenta con información consolidada

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE GESTIÓN DE ACTIVOS

EDUARDO HERNÁNDEZ MORALES

Administrador de Empresas de La Universidad de Los Andes y MBA del Instituto de Empresa, Madrid, España. Con siete años de experiencia en el sector financiero en Banca Corporativa y Banca de Inversión en Citibank y ING Barings respectivamente, estructurando negocios para la consecución de capital y financiación de los mismos en diversos sectores. Asesor Financiero de la Dirección de Infraestructura y Energía del Departamento Nacional de Planeación – DNP-. Durante seis años fue coordinador del Programa de Gestión de Activos de La Nación – PROGA.

COMENTARIO SOBRE
LA REFORMA DE
GESTIÓN DE ACTIVOS

El Programa de Gestión de Activos PROGA, se creó con el principal propósito de desarrollar un sistema de gestión eficiente de activos públicos para la maximización del retorno económico y social de los activos del Estado. Con tal objetivo se trazaron cuatro estrategias principales: i) la creación de una institucionalidad, ii) diseño e implementación de un sistema de información -SIGA-, iii) implementación de cambios normativos y iv) mecanismos eficientes de gestión para cumplir el objetivo de maximizar el retorno económico y social para el Estado.

Para dar inicio al desarrollo del Programa se creó una institucionalidad dentro de la Dirección de Infraestructura y Energía del Departamento Nacional de Planeación, sin muchos recursos pero con la decisión de llevar a cabo el Programa, dado el potencial para cumplir con un objetivo claramente definido que es la reducción de gasto para el Estado y la generación de ingresos adicionales a través de estructuraciones inmobiliarias con el apoyo del sector privado.

Una vez definido el objetivo del PROGA se revisó la experiencia internacional que indica que la ausencia de incentivos para desacumular activos ociosos, la inexactitud de la información de los inventarios y la dispersión normativa, son obstáculos para la adecuada implementación de modelos de gestión. Tal es el caso de los modelos implementados en Argentina, México, Nicaragua, y Chile. Estas experiencias señalan que un programa de gestión eficiente requiere de la adopción de criterios de mercado que incentiven a las entidades públicas a la gestión empresarial del patrimonio público. Para ello es importante considerar que el grado de centralización del modelo depende del nivel de capacidad institucional para la gestión.

Aquellos hallazgos en la experiencia internacional, se evidenciaron también en Colombia, con el agravante de que en este país la titularidad de los bienes no se encuentra centralizada, lo cual generó retrasos en la toma de decisiones de acción para la gestión de los activos, pues cada entidad, autónoma en sus decisiones de gestión, no contaba con los incentivos necesarios para adelantar una tarea gestión que aunque beneficiosa para el Estado, no se percibía necesariamente como provechosa para para la entidad.

Bajo este panorama, el PROGA logró la consecución de recursos por US\$2.5 millones para desarrollar paralelamente cuatro estrategias que iniciaron desde ceros ya que no existía un referente internacional y/o nacional en la materia, lo que hizo de ésta una experiencia mucho más retadora.

Así, se dio inició a cada una de las estrategias con las experiencias que mencionamos a continuación:

Institucionalidad. Como el PROGA no era tan conocido y su posicionamiento no era muy fuerte dentro del DNP se consideró pertinente brindarle una fuerte institucionalidad. Para esto se decidió la creación, vía decreto, de una Comisión Intersectorial de Gestión de Activos Públicos -COPROGA- que sobre el papel tenía una gran fortaleza ya que estaba conformado por funcionarios del más alto nivel; sin embargo, en la práctica su funcionamiento fue inviable ya que dentro de sus agendas principales la gestión de activos inmobiliaria no era una prioridad. El PROGA por lo tanto fue un batallador, que a través de una campaña de voz a voz logró ir posicionándose al interior de las entidades. Este fue el común denominador a lo largo de la implementación de esta política que finalmente arrojó los resultados satisfactorios que se presentan en estas memorias.

Cambios Normativos. El poco reconocimiento institucional del PROGA no hacía fácil obtener eco en las entidades para lograr los cambios necesarios para trasladarnos a un esquema rápido de gestión eficiente. Por lo tanto, fue menester realizar un inventario de la normatividad existente para identificar aquellas modificaciones que nos permitiera impulsar a las entidades a la gestión. Luego de un trabajo de meses se encontró una Ley que fue nuestro caballo de batalla para lograr los buenos resultados del programa. Esta fue la Ley 708 de 2001. Con base en ésta expedimos los decretos reglamentarios con los que casi cubrimos todos los aspectos normativos necesarios para cumplir el objetivo del PROGA; sin embargo, quedó pendiente definir la centralización de la titularidad, aspecto determinante para la política y que requiere de norma legal, que esperamos siga siendo un objetivo de mediano plazo en esta materia.

Sistema de Información Gestión de Activos –SIGA- El diseño e implementación del SIGA es la columna vertebral de este programa y su desarrollo ha dado un resultado excepcional que no existía en ningún otro sistema de los que manejan información inmobiliaria del Estado (SuperNotariado, IGAC, LA Contaduría General de La Nación); estos, no contaban con la flexibilidad de uso para convertirse efectivamente en una herramienta de gestión. Fue increíble encontrar gran cantidad de sistemas de información obsoletos en las otras entidades sin capacidad alguna de ser compatibles para unificar en uno solo toda la información aportada por las entidades como herramienta de gestión. A esto se suman los celos de los funcionarios de turno que protegían su universo pero que no eran conscientes de los beneficios integrales para el Estado. Sin embargo, se logró crear el SIGA, en el que podría confluir información sobre otros tipos de activos y consolidarse como un único sistema de información inmobiliaria.

Gestión Inmobiliaria. La Gestión Inmobiliaria realizada por el PROGA se puede resumir como un éxito total debido a las limitaciones normativas encontradas en un comienzo que no permitían al Estado ser competitivo en el mercado, pero que fueron contrarrestadas a través de una gestión al interior del mismo Estado con resultados sobresalientes como se muestra en SIGOB, generando unos ingresos y ahorros considerables. Sin embargo, como ya se dijo, la limitación de no tener la titularidad centralizada se traduce en menor eficiencia pues las decisiones son tardías y no se permite una estrategia integral para el Estado sino una serie de negociaciones al detal con las diferentes entidades, lo que lo hace más dispendioso e ineficiente, por que la toma de decisiones depende de muchas variables al interior de las entidades, tal y como se plantea en el CONPES 3251 de octubre de 2003.

El lograr que CISA sea la empresa del Estado responsable de la gestión es un logro considerable en aras de optimizar la gestión de las entidades. Sin embargo su gestión también se ve mermada por no contar con la titularidad de los bienes a su nombre lo que implica una negociación independiente con cada entidad. Adicionalmente, no permite montar mecanismos de gestión con el aporte de la participación privada, sobre bienes inmuebles que pueden ser proyectos que no sólo generan rentabilidad sino que también pueden ser aportes sociales y de Renovación Urbana en sus distintas ubicaciones.

En términos generales el PROGA cumplió ampliamente sus expectativas con un equipo de trabajo convencido, que le permitió empujar y abrirse paso ante muchas adversidades dado que era un tema nuevo en las entidades en las que el manejo de los recursos inmobiliarios no se concebía. Es mucho lo que queda por realizar pero dado que no es una prioridad en las entidades, es necesario seguir adelante con estrategias de posicionamiento vía legislativa y ejecutiva para lograr normas que verdaderamente den un vuelco y logren de la gestión inmobiliaria una fuente de recursos y reducción de gastos considerable.

MEMORIAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO

ANTONIO HERNÁNDEZ LLAMAS

Abogado y especialista en Resolución de Conflictos Armados de la Universidad de Los Andes; actualmente culmina su Maestría en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural en el Instituto de Altos Estudios Sociales –IDAES- de la Universidad Nacional de San Martín, en Bs.As, Argentina. Durante 2008 y 2009 se desempeñó como Coordinador del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del PRAP del DNP; anteriormente fue Asesor de Despacho del Ministerio de Comunicaciones, Subsecretario de Tránsito y Transporte de la ciudad de Bogotá, D.C. y Coordinador de Convivencia del Programa de Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Misión Bogotá. Experto en articulación y coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas y políticas sociales de impacto directo en el ciudadano.

“El único Estado estable es aquel en que todos los ciudadanos son iguales ante la ley”. Aristóteles

1. Antecedentes

En el Plan de Desarrollo de la segunda Administración del Presidente Uribe, “Estado comunitario: desarrollo para todos”, se estableció de forma expresa la necesidad de trabajar en la implementación de un nuevo modelo de gestión en servicios al ciudadano, mediante una estrategia integral y transversal encaminada a la consolidación de un Estado eficiente y transparente que se enfoque en el ciudadano.

Dicha estrategia fue abordada por el Departamento Nacional de Planeación desde el Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP-, que desde el año 2007 inició el desarrollo del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano –PNSC- como eje de actividades de articulación y coordinación que permita materializar una gran reforma en el tema, aplicable a toda la Administración Pública.

La orientación que se dio desde la Coordinación del PNSC se enfocó inicialmente en establecer elementos técnicos y objetivos para entender de qué hablamos cuando nos referimos a un “modelo de servicios al ciudadano”; teniendo en cuenta que con el servicio al ciudadano ocurre un fenómeno similar al que pasa con el fútbol (todos queremos el mejor resultado, todos damos opiniones al respecto y conocemos del tema, pero, en definitiva, la materialización de lo anterior reviste mucha más complejidad que la que se tiene cuando realizamos los planteamientos respectivos), resultaba imprescindible diferenciar entre lo que todos quisiéramos cuando acudimos a una entidad y las posibilidades reales de lograr al menos cumplir con lo que la ciudadanía podría percibir como “buen servicio”; al igual que en el deporte, todos somos expertos en el tema pero de verdad muy pocos lo practicamos como debe ser.

Cuando se inició con el Programa en el año 2007, era claro que se requería dar cumplimiento a lo señalado en el PND, pero, como toda nueva estrategia, escoger hacia dónde dirigirse requería tener en cuenta diversos elementos que permitieran orientarla. Era importante resolver dudas como ¿qué es objetivamente un buen servicio al ciudadano?, ¿qué elementos deben tenerse en cuenta dentro de un modelo de gestión al respecto?, ¿qué es importante en el sector privado con relación a sus clientes que sea replicable en la Administración Pública?

La búsqueda de respuestas a todo lo anterior, además de que nos permitió establecer qué queríamos y para qué se requerían una estrategia transversal y una política pública en servicio y atención al ciudadano, nos mostró que desde la Administración del Presidente Turbay existieron iniciativas relacionadas con lograr mejoras en el Estado que, directa o indirectamente, beneficiaran a los ciudadanos, desafortunadamente con resultados poco notorios frente a la percepción ciudadana, bien por carencia de recursos, por falta de articulación y

coordinación estatal, por haberse diluido y perdido el impulso inicial y el compromiso de la Alta Dirección en las entidades o, simplemente, por la poca continuidad de los programas y las políticas.

Tabla 1. Relación de programas o políticas desarrolladas desde la década de los ochenta

Período	Políticas/programas
1978-1982	Comité Colombia Ágil Comisión para la Racionalización de la Gestión Pública
1982-1986	Comité para la Racionalización de la Gestión Pública Código Contencioso Administrativo (actuaciones administrativas, principios, procedimientos, etc.) Publicidad de actos y documentos oficiales
1986-1990	Programa Colombia Eficiente Comisión Presidencial Reforma de la Administración Pública
1990-1994	Consejería y Programa de Modernización Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites Programa de Cooperación Británica (Unidad de eficiencia)
1994-1998	Programa de Racionalización y Simplificación de Trámites Estatuto Anticorrupción Organización y funcionamiento, desarrollo administrativo, Escuela de Alto Gobierno, premios buena gerencia, etc.
1998-2002	Unidad de Eficiencia Agenda de Conectividad – Estrategia de Gobierno en Línea (la cual ha tenido un impulso definitivo desde el año 2002 logrando resultados impresionantes a nivel de la región) Acceso y uso mensajes de datos, comercio electrónico y firmas digitales. Propósito eliminar 350 trámites Gestión documental y de archivos

Como se puede ver, desde hace aproximadamente dos décadas ha habido iniciativas sobre el tema pero el ciudadano no las percibe, ni valora los esfuerzos realizados. Lo anterior se resume con una referencia a un artículo del experto español José Otero Lafuerza, titulado La revolución pendiente de la Administración Pública, en el cual hace referencia a elementos importantes que vale la pena transcribir:

La evolución de las Administraciones Públicas en los últimos años se ha apoyado fundamentalmente en la incorporación de las nuevas tecnologías. La simplificación y reingeniería de procesos, la implantación de nuevos modelos de gestión o el desarrollo de herramientas de calidad y mejora continua han actuado como palancas de la modernización y de la transformación¹.

Sin embargo y no obstante lo anterior, destaca el autor cómo:

¹ Otero Lafuerza, José, Revista Ideas (a Magazine by Everis Spain), octubre 2008. Páginas 16 a 20.

El uso de la tecnología y la puesta en marcha de los servicios electrónicos en la Administración no han conseguido dar el carpetazo definitivo a la percepción social del “VUELVA USTED MAÑANA”. Los ciudadanos reclaman ahora una nueva revolución: que los empleados públicos sean los valedores e impulsores de una modernización que permita alcanzar un alto nivel de calidad, celeridad y eficacia².

Teniendo en cuenta esto y partiendo de iniciativas aplicadas y de otras en desarrollo en la actual Administración, el Programa fijó como su objeto principal “*incrementar la confianza de los ciudadanos en la Administración, mediante el mejoramiento de su relación cotidiana con las entidades de la Administración Pública Nacional*”, de acuerdo con lo señalado en el Documento Visión Colombia Segundo Centenario 2019 (Metas 4 y 5) y con lo estipulado en el Capítulo 6 del Plan Nacional de Desarrollo a que se ha hecho referencia.

En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo en el Capítulo 6 denominado *Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos* establece la necesidad de trabajar en una serie de iniciativas que redunden, en general, en dos grandes aspectos con relación al servicio y a la atención a los ciudadanos: la creación de un Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y la implementación de medidas que generen elementos de un modelo de gestión eficiente para la atención ciudadana, lo que, sumado al objeto que fue trazado para el Programa, nos puso a la tarea de generar, en resumen, un nuevo modelo de gestión en servicios al ciudadano, que permita incrementar la confianza de éste en la Administración y nos lleve finalmente a la materialización de un Estado eficiente y transparente, complementando otras acciones asumidas por la actual Administración relacionadas con dicha temática.

De forma adicional, en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció expresamente la necesidad de trabajar con por lo menos 10 entidades de la Administración Pública Nacional para avanzar hacia un servicio de excelencia a los ciudadanos,... ¿cuáles serían?, cómo se escogerían?, ¿qué criterios se deberían tener en cuenta para su selección?

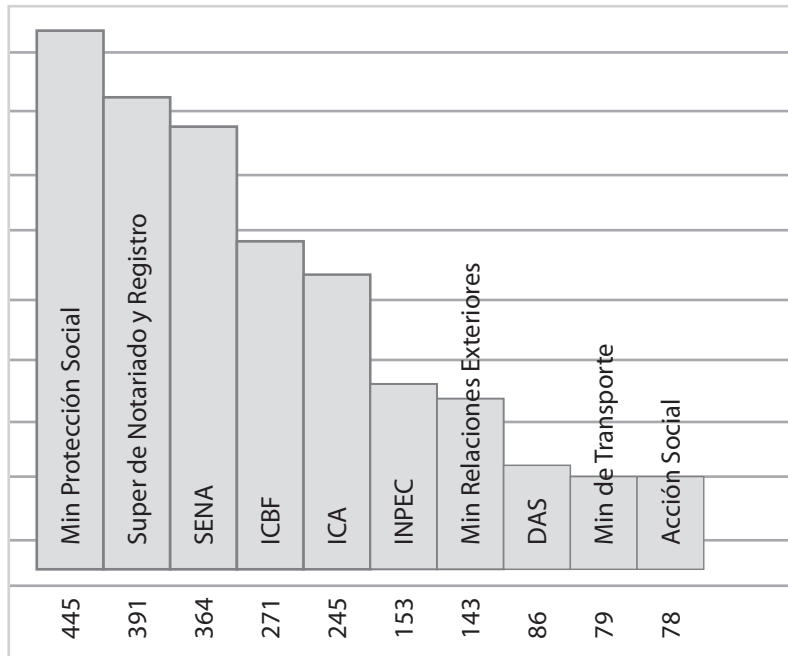
Lo primero a establecer entonces era el grupo de entidades prioritarias con las cuales iniciar acciones conjuntas, para lo cual el Programa montó una matriz que recogiera los siguientes resultados y que permitiera clasificar a las entidades para la posterior selección:

- ▪ Visibilidad de acuerdo con el Índice de Transparencia por Colombia al respecto, según medición hecha en el año 2005;
- ▪ Entidades con mayor presencia territorial en el país (departamentos y municipios);
- ▪ Resultado de la Encuesta de Desempeño Institucional realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el año 2005.
- ▪ Interés o voluntad política en hacer parte del grupo de entidades prioritarias del Programa, dando importancia al tema como algo misional y al ciudadano como eje de las acciones de la entidad.

A continuación se presenta el resultado de la aplicación de dicha matriz:

² Ídem, página 16.

Gráfico 1. Resultados aplicación matriz entidades prioritarias



Fuente: Programa Nacional de Servicio al Ciudadano

Es importante señalar que no obstante la clasificación establecida, con diferentes variables, el interés o la voluntad política de la alta dirección de las entidades fue esencial para conformar el grupo de instituciones prioritarias, puesto que asumir la implementación del modelo propuesto implicaría trabajar de la mano con el DNP, posicionar el tema en la entidad, acordar un plan de acción al respecto y destinar recursos para cumplir con las acciones a acometer en éste, para el corto, mediano y largo plazo de acuerdo con las mismas.

Por lo anterior y teniendo en cuenta los elementos señalados, los resultados de dicha clasificación y, en especial, se reitera, la voluntad política de las entidades para participar en la iniciativa, se conformó un grupo inicial de 10 entidades con las cuales iniciamos acciones en concreto desde el año 2007, a las que poco a poco se vincularon otras, interesadas en aplicar elementos del nuevo modelo de gestión, consolidándose en definitiva un grupo de 20 entidades prioritarias desde el año 2008, las cuales son:

Tabla 2. Entidades Prioritarias Programa Nacional de Servicio al Ciudadano

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Relaciones Exteriores
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Ministerio de Transporte
Ministerio de la Protección Social	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario IN-PEC
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	Superintendencia de Notariado y Registro
Superintendencia Nacional de Salud	Superintendencia de Vigilancia
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Caprecom
Acción Social	Departamento Administrativo de Seguridad DAS
Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE	Departamento Nacional de Planeación DNP

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF	Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP
Registraduría Nacional del Servicio Civil	Policía Nacional

Fuente: Programa Nacional de Servicio al Ciudadano

El tema del servicio al ciudadano, desafortunadamente, no ha sido un tema de la mayor prioridad para las entidades públicas o no lo ha sido de forma constante y permanente, por diversas razones relacionadas con la agenda propia de cada institución, aspectos económicos, coyunturas que superan la capacidad de reacción de las entidades o muchas otras. Esto a pesar de los continuos esfuerzos que se han realizado en las últimas décadas en torno al cumplimiento de principios de la actuación pública (celeridad, publicidad, imparcialidad, economía, igualdad, etc.) y, mucho más, a pesar de importantes avances logrados en las dos Administraciones del Presidente Uribe, los cuales en todo caso no pueden dejar de lado que aún es necesario reforzar el cambio de visión de la función estatal propuesta por la Constitución de 1991 en la que, además de los bienes y servicios básicos (educación, salud, infraestructura, cultura, recreación, deporte, etc.), la Administración directamente o través de los particulares, debe prestar un conjunto de servicios complementarios, con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas del Estado y para garantizar la adecuada participación ciudadana en los asuntos públicos.

La experiencia de estos dos años se orienta a pensar que no obstante los grandes esfuerzos que realiza la Administración en diversos temas relacionados con calidad, eficiencia y transparencia, la aplicación de los mismos en muchas entidades públicas no es fácil, lo que entonces nos ubica en una encrucijada, en la cual se están generando las políticas y los lineamientos en diversos temas, pero su materialización para con el ciudadano o no se presenta o se da de forma poco organizada, sin atender a procesos permanentes y a decisiones gerenciales que garanticen mejoras reales y efectivas que sean percibidas de forma positiva por la ciudadanía.

2. Diagnóstico inicial

Teniendo en cuenta lo anterior, para el Programa era esencial definir con estas entidades en qué nivel se encontraban las mismas en cuanto al servicio al ciudadano, porque, como se ha mencionado, en este tema tenemos instituciones que aseguran prestar servicios de manera adecuada, o bien por no tener filas en sus puntos de atención (aunque los ciudadanos desconozcan qué hace la entidad y qué servicios pueden prestarle), o bien por no tener volúmenes importantes de quejas (sin importar si los ciudadanos desconocen que pueden quejarse) o, por traer a colación otro ejemplo, por atender un número importante de ciudadanos al día, mes o año (sin tener en cuenta las condiciones de accesibilidad, eficiencia, comodidad y satisfacción de la ciudadanía). Al respecto, se asumió que se requería establecer una metodología técnica y objetiva que permita a cada una de las entidades prioritarias del Programa y, de ser del caso, a las de la Administración Pública Nacional en general, obtener un diagnóstico confiable, objetivo y técnico acerca de cómo se encuentra en los aspectos más importantes relacionados con un adecuado servicio, los cuales se enumeran a continuación:

2.1. Portafolio de productos misionales que se relacionan con el ciudadano

Preguntas orientadas a identificar y asociar las características institucionales de cada entidad con el ciudadano: las políticas y programas institucionales, su financiamiento y la relación con otras entidades para coordinar servicios. Referentes de evaluación:

- Políticas y programas de desarrollo administrativo con orientación al ciudadano, diseñadas y adelantadas
- Proyectos de inversión programados en la estructura presupuestal para fortalecer el servicio al ciudadano
- Servicios que ofrece la entidad a los ciudadanos
- Servicios que se complementan con otras entidades en el marco del principio de coordinación administrativa

- Mecanismos de articulación con otras entidades para garantizar el servicio al ciudadano

2.2. Caracterización del ciudadano que accede al servicio

Con inquietudes orientadas a caracterizar el perfil socioeconómico del ciudadano, de forma tal que generen elementos que den luces para diseñar y/o fortalecer los canales de acceso con clara relación de la condición ciudadana. Referentes de evaluación:

- Rango de edad
- Escolaridad
- Perfil socioeconómico (estratificación)
- Mecanismos de acceso más frecuentes para solicitar un servicio
- Características por género

2.3. Organización institucional para el servicio al ciudadano

Este bloque de preguntas tiene por objeto establecer pistas que fortalezcan la capacidad y la forma en que las entidades se deben disponer organizacionalmente para responder a las demandas ciudadanas que son de su responsabilidad. Referentes de evaluación:

- Aplicación institucional de los principios de descentralización administrativa, desconcentración, delegación, para la programación, ejecución y evaluación de los servicios orientados al ciudadano.
- Organización por equipos internos y/o externos creados para atender al ciudadano
- Actos administrativos para la formalización de los grupos
- - Funciones de los grupos

2.4. Caracterización del equipo de trabajo de servicio al ciudadano (cuerpos funcionales)

Se busca establecer elementos que permitan líneas que orienten el diseño de programas de calificación del servidor público que tiene relación con el servicio a la ciudadanía. Referentes de evaluación:

- Servidores públicos dedicados a la labor
- Perfil por escolaridad y experiencia
- Tiempo de dedicación a esta labor y cargas de trabajo
- ¿Es el horario normal de trabajo?
- Formas de vinculación de los servidores públicos
- Estrategias de calificación y capacitación para el desarrollo de su labor
- La capacitación se realiza de acuerdo a las funciones que desempeñan no relacionadas con servicio al ciudadano

2.5. Disposición institucional física y técnica para servir al ciudadano

Preguntas diseñadas para inferir el costo-efectividad que se puede obtener con un uso más universal y unificado en la Administración Pública de canales técnicos y tecnológicos que hoy se tienen en la gran mayoría de entidades para comunicarse con el ciudadano. Referentes de evaluación:

- Canales presenciales dispuestos por la entidad para la atención al ciudadano: puntos de atención y horario
- Canales telefónicos dispuestos por la entidad para la atención al ciudadano y horario

- Otros canales dispuestos por la entidad para la atención al ciudadano: página Web, correo electrónico, fax.
- - Herramientas y mecanismos técnicos y tecnológicos utilizados por la entidad para hacer efectivo el servicio al ciudadano a través de los diferentes canales dispuestos

2.6. Promoción de los servicios, oportunidad de respuesta y evaluación de producto y/o impacto del servicio al ciudadano

Se busca establecer elementos que permitan apostarle a orientar la calidad en el servicio, desde la disposición de esfuerzos recurrentes y suficientes para dar a conocer los servicios al ciudadano por parte de las entidades, hasta el diseño de estrategias e instrumentos institucionales que permitan la evaluación y el seguimiento de las respuestas a las demandas ciudadanas por parte de la propia Administración y del propio ciudadano. Referentes de evaluación:

- Estrategias de promoción de los servicios, costos, fuentes de financiación
- Tiempo de respuesta establecidos por la entidad para las diferentes demandas ciudadanas de servicios
- Mecanismos, procedimientos y soportes administrativos orientados a fortalecer la participación ciudadana usuaria de los servicios en el proceso de toma de decisiones, fiscalización y optimo funcionamiento de los mismos.
- Estudios para la medición de la satisfacción ciudadana

Una de las reflexiones permanentes en la fase inicial del Programa y más en el año 2008 al iniciar actividades con las entidades prioritarias, como se ha manifestado, fue establecer en qué consiste un buen servicio al ciudadano, qué características debe tener y qué herramientas podrían ser útiles para aplicar un modelo exitoso al respecto. Se consideró que era necesario contar con estos elementos antes de preguntar a los ciudadanos sobre el nivel de satisfacción que tenían con los servicios prestados por la Administración, ya que se pensó que no tenía mucho sentido contar con la opinión de los usuarios sobre diversos temas, si no se contaba al mismo tiempo con las herramientas que, de acuerdo con los resultados, permitieran mejorar la gestión o, de ser positivos éstos, al menos mantenerla. Si un ciudadano consideraba, por ejemplo, que había que mejorar el perfil de los servidores que le atendieron, ¿cómo se lograría esto sin contar con cartillas de capacitación ó con procesos de gestión del cambio al respecto?; si un usuario discapacitado encontraba dificultades en el acceso a los puntos de información en una entidad pública, ¿qué lineamientos se deberían seguir para generar accesibilidad universal?; si un ciudadano califica de forma negativa a una entidad porque ésta no cuenta con portafolios de servicios claros, amables y de fácil uso para él, ¿cómo toma la institución medidas de mejora en este aspecto?.

Por lo anterior, se decidió, durante la primera fase del Programa, trabajar en construir o recopilar una batería de herramientas técnicas básicas para las entidades prioritarias, que permitieran a las mismas, y poco a poco, a la Administración Pública en general, elaborar, de acuerdo con los diagnósticos a que nos hemos referido, planes de trabajo con tareas, objetivos, metas e indicadores claros, utilizando, de acuerdo con las particularidades, dichas herramientas para mejorar en los esquemas de atención y servicio a la ciudadanía, teniendo en cuenta el modelo estandarizado propuesto por el Departamento Nacional de Planeación.

Con base en los 6 aspectos mencionados (Portafolio de productos misionales que se relacionan con el ciudadano, Caracterización del ciudadano que accede al servicio, Organización institucional para el servicio al ciudadano, Caracterización del equipo de trabajo de servicio al ciudadano, Disposición institucional física y técnica para servir al ciudadano y Promoción de los servicios, oportunidad de respuesta y evaluación de producto y/o impacto del servicio al ciudadano), el Programa estableció la necesidad de trabajar en la generación de herramientas para lograr fortalecer cada uno de los mismos, ya que, en su conjunto, conformarían un nuevo modelo de gestión que, con productos y acciones a aplicar en el corto, mediano y largo plazo, de seguro contribuirían a cumplir lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Constitución Política al respecto.

En complemento de lo anterior, se decidió avanzar en la búsqueda de recursos para financiar las tareas a emprender, para lo cual desde el año 2007 se pensó en la alternativa de recurrir a un empréstito con la banca multilateral, que permitiera al Programa contar con un equipo permanente de expertos en los diversos temas

y contratar la producción de las principales herramientas del modelo de gestión en servicios, para lo cual se iniciaron los acercamientos con el Banco Interamericano de Desarrollo BID, con el objeto no sólo de financiar la operación del Programa, sino de contar con la amplia experiencia del Banco en temas de servicio al ciudadano, no sólo en Colombia sino a nivel del continente.

En efecto, en el mes de junio de 2007, el Departamento Nacional de Planeación manifestó al BID su voluntad de contar con el acompañamiento del Banco en la preparación de una operación de 10 millones de dólares, los cuales serían destinados a financiar todas las acciones del Programa durante un lapso de 4 años, de acuerdo con los aspectos a trabajar para lograr el mejoramiento de los servicios al ciudadano a nivel nacional. Como complemento, en octubre de ese mismo año se solicitó al Banco una misión que apoyara al Gobierno Nacional en la preparación de la operación de préstamo señalada. Debido a agendas de ambas entidades y a la priorización por parte del Gobierno Nacional de las operaciones de crédito para el año 2008, finalmente se logró realizar la Misión Exploratoria sólo en el mes de mayo de 2008.

La Misión tuvo como objetivos la revisión en conjunto con el DNP del marco conceptual, los posibles componentes y las actividades a financiar con la operación de crédito. Realmente fue de la mayor importancia y de gran ayuda para el equipo del Programa; la experiencia del Banco y sobre todo, el expertis del equipo técnico que asistió a las sesiones adelantadas fue fundamental para determinar con más claridad aspectos del Programa en general y, particularmente, el alcance del mismo y sus componentes.

En efecto, al analizar los 6 aspectos en los cuales el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano deseaba concentrar los esfuerzos para lograr mejoras importantes en el servicio y la atención en el corto, mediano y largo plazo, el Banco sugirió agrupar éstos, de forma tal que se recogieran en grandes líneas de acción las actividades a desarrollar, de acuerdo con el objeto de las mismas.

3. Líneas de Acción

El trabajo interno del equipo, sumado al apoyo técnico dado desde el BID condujeron a que el Programa concentrara sus esfuerzos en avanzar en dos grandes líneas de acción, en las cuales se concentran en general, las actividades que hacen parte del nuevo modelo de gestión en servicio y atención a la ciudadanía propuesto:

3.1. Desarrollo institucional y mejoramiento de la gestión

Referente a la implementación de un nuevo modelo de gestión en servicio al ciudadano, mediante la adopción de elementos teóricos, conceptuales y metodológicos para lograr avances importantes a nivel transversal en la Administración Pública Nacional en esta materia. Estos elementos se aplican en una fase inicial en las entidades prioritarias del Programa mediante capacitaciones, protocolos, metodologías y manuales en diversos temas relacionados con mejoras en el servicio al ciudadano. Poco a poco se espera hacer extensivos dichos elementos a toda la Administración Pública Nacional.

3.2. Mejoramiento y fortalecimiento de los canales de atención al ciudadano

Acciones de mejora en los canales de servicio presencial, telefónico y virtual de las entidades prioritarias (inicialmente, posteriormente de toda la Administración), mediante la adopción de lineamientos estandarizados al respecto para la APN, con base en la normatividad y en prácticas nacionales e internacionales sobre el tema.

Este trabajo inicial con el BID fue de gran ayuda para delimitar el Programa, su alcance y su orientación. Una vez realizado esto, se requería entrar a desarrollar actividades en cada una de las líneas de acción, para lo cual fue fundamental la revisión del modelo más exitoso que se ha desarrollado a nivel nacional en temas de servicio al ciudadano: el modelo de Bogotá, D.C., que durante más de una década ha generado cambios tan importantes en cuanto al esquema de atención y servicio a la ciudadanía, que ha logrado posicionarse al interior de ésta de forma tan positiva, que en diversas ocasiones ha sido reconocido como el mejor programa de la Administración Distrital. En este sentido cabe mencionar que la política al respecto ha tenido continuidad en diferentes mandatos (sin importar las tendencias políticas de los gobernantes), decisión fundamental para el éxito de la misma y lección para tener en cuenta en la Administración Nacional con relación al Programa, el cual apenas inicia, puesto que se trabaja no sólo para la estructuración del mismo, sino para su implementación, asunto que requiere tiempo, esfuerzos logísticos y de presupuesto y, sobre todo, continuidad política.

En efecto, el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano en el mes de marzo de 2008 inició un proceso de acercamiento y trabajo conjunto con la Dirección de Servicio al Ciudadano de Bogotá, D.C., a través del cual y gracias a la buena disposición de dicha dependencia, se revisaron algunas de las herramientas y experiencias del Distrito en el tema, para analizar la posibilidad de profundizar sobre ellas y de adaptar las que lo permitieran, al modelo nacional en desarrollo a través del Programa, para lo cual temas como protocolos de atención, pensum académico, normatividad distrital sobre el servicio al ciudadano, normatividad técnica relacionada con áreas y espacios de atención a los ciudadanos, entre otros, han sido fundamentales.

Del mismo modo y con el objetivo de contar con ejemplos concretos de materialización de la política en servicio al ciudadano, se visitaron algunos Centros de Atención Distrital Especializada CADE, algunos SUPERCADE (“Supermercados” de servicios al ciudadano”) y las locaciones de la Línea 195 de **Atención a la Ciudadanía, entre otros.**

Finalmente, cabe mencionar que en la estructuración de las actividades del Programa para generar un nuevo modelo de gestión en servicio al ciudadano, se revisó el Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación, proceso en el cual participó el BID con excelentes resultados, mucho más importantes aún teniendo en cuenta que se trata de un ente de control. Al respecto, cabe mencionar que a través de la Unidad Ejecutora del Programa de Modernización, la Procuraduría adelantó un proceso de modernización que trabajó en los componentes, misional, de gestión y de servicio al ciudadano e imagen institucional, así como en el subcomponente de tecnología.

Para el PNSC el proceso en general, pero sobre todo, el relativo al componente de atención al ciudadano e imagen institucional fue del mayor interés, por lo que se profundizó en el análisis de esta experiencia para la revisión del modelo en construcción y, en particular, se tomaron las conclusiones relacionadas con las “*Lecciones Aprendidas*” **de dicho proceso**, las cuales son:

- Cambio Cultural
- Gestión del Conocimiento
- Sinergia entre los actores claves
- Unidades ejecutoras internas
- Acompañamiento y monitoreo de proyectos complejos
- Gestión de riesgos
- Sostenibilidad de resultados³

Una vez revisadas estas experiencias y algunos casos importantes adicionales de interés para el Programa, se dio inicio a la fase de elaboración de las herramientas que permitieran avanzar dentro de un modelo de gestión en servicios técnico, estandarizable y medible.

Al respecto, me referiré entonces a las actividades en desarrollo desde el Programa, explicando en qué consiste cada una y qué se busca con ella:

4. Principales actividades en desarrollo

4.1. Línea de Acción 1

De acuerdo con lo que se ha señalado, esta Línea de Acción se centra en la generación de herramientas y productos que deben ser implementados por las entidades de la Administración Pública Nacional como parte del nuevo modelo de gestión en atención y servicio al ciudadano. Las principales actividades se centran en:

4.1.1 Estructuración e implementación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano

Creado mediante el Decreto 2623 de 2009 en cumplimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

3 Programa de Modernización: Resultados y Lecciones Aprendidas. Procuraduría General de la Nación, Septiembre de 2008

Con la creación del Sistema, el cual se constituye en la instancia de coordinación para la Administración Pública Nacional de las políticas, estrategias, programas, metodologías, mecanismos y actividades encaminados a fortalecer la Administración al servicio del ciudadano, se pretendió lograr la transversalidad del modelo.

Del mismo modo en complemento con la política establecida en el Documento Conpes respectivo, a través del Sistema se busca contar con una instancia de coordinación que formalice el Comité Técnico del Programa (conformado por el DNP, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el DAFP, el DANE y la ESAP), teniendo en cuenta que el Decreto crea la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano para coordinar el mismo⁴.

4.1.2 Diseño e implementación de estrategias que incorporen el Servicio al Ciudadano en las agendas de las entidades

Desde el año 2008 se han llevado a cabo diversas actividades tales como foros, seminarios y charlas relacionados con el tema. En ese año se realizaron tres jornadas dirigidas a los servidores públicos de las entidades prioritarias del Programa (Seminario sobre Metodología General Ajustada, Seminario de Formulación y Evaluación de Proyectos y el Primer Seminario Nacional de Servicio al Ciudadano). Como complemento, en ese año fueron capacitados 300 delegados del Programa Gobierno en Línea del Ministerio de las TIC, encargados de recorrer más de 500 municipios del país, exponiendo tanto la Estrategia Gobierno en Línea como el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano a nivel territorial.

De igual forma es importante señalar que en el año 2009 se llevaron a cabo el Seminario Todos Somos Ciudadanos, el Seminario Discapacidad, Enanismo y Servicio al Ciudadano, el Seminario Taller sobre Proyectos de Inversión en Servicio al Ciudadano y finalmente, el Segundo Seminario Nacional de Servicio al Ciudadano.

Estas actividades continúan en el presente año y buscan mantener en la agenda pública tan importante tema, mediante reflexiones permanentes al respecto.

4.1.3 Formulación Plan de Capacitación y apoyo a capacitaciones

Como complemento a los talleres, seminarios y foros sobre el servicio al ciudadano adelantados a la fecha, el Programa coordinó con la Escuela Superior de Administración Pública ESAP la elaboración conjunta de un Plan de Capacitación, que recogiera las principales temáticas al respecto, dando cumplimiento a lo señalado en el Plan Nacional de Formación y Capacitación elaborado conjuntamente por la ESAP y el DAFP, de carácter legal.

Vale la pena mencionar el liderazgo y al gran aporte de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP en cuanto a capacitaciones puntuales en temas de servicio al ciudadano. Gracias al compromiso de la ESAP con el Programa, las capacitaciones que iniciaron en 2008, al año siguiente se extendieron por todo el país, dictando más de 30 talleres de formación en ciudades como Bogotá, Quibdó, Barranquilla, Medellín, Ibagué, Villavicencio, Bucaramanga, Cúcuta, Popayán, Cali, Montería, Santa Marta, Neiva, Pasto, Valledupar, Manizales, Barbosa, Tunja, Fusagasugá, Dosquebradas, Cartagena, Yopal, Tuluá, Armenia y Neiva entre otros, logrando una asistencia de más de 1300 servidores públicos interesados en el tema.

A la fecha se cuenta con una cartilla elaborada por expertos en el tema, la cual es un insumo fundamental no sólo para las capacitaciones celebradas con las entidades prioritarias del Programa, sino para todas aquellas instituciones nacionales y territoriales interesadas en fortalecer su recurso humano destinado a la atención y el servicio a la ciudadanía, la cual está disponible en el portal web del Programa.

4.1.4 Metodología para caracterizar a los ciudadanos que acuden a las entidades de la Administración Pública a realizar trámites o solicitar servicios

En el sector privado y como parte de las estrategias comerciales y de mercadeo, se cuenta con información acerca de las principales características de los “clientes” de entidades prestadoras de servicios financieros, industriales y comerciales en general. Este ejercicio, que parece lógico y básico para entender el tipo de persona a la que prestó el servicio y poder comprender sus intereses, necesidades y características socio económicas no se desarrolla en la Administración Pública en general.

A partir de un piloto realizado en 2008, se construyó de forma conjunta con las entidades prioritarias del Programa y bajo la supervisión del DANE una herramienta técnica para establecer el perfil socio demográfico de los ciudadanos que acuden a las entidades públicas. Esto, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de lo establecido en el Documento Visión Colombia Segundo Centenario, en particular en el cuadernillo referente a la necesidad de *Avanzar hacia una sociedad mejor informada*.

La herramienta diseñada fue validada y se aplicó de nuevo en el último bimestre de 2009, buscando actualizar la información acerca del perfil social y económico de los ciudadanos que acuden a las entidades prioritarias del Programa. Se espera que el ejercicio se realice anualmente y, sobre todo, que la información recogida sirva de insumo para que las entidades orienten sus servicios y canales de atención a los ciudadanos, de acuerdo con el perfil general que arroja dicha encuesta.

4.1.5 Proyectos de Inversión en servicio al ciudadano

Uno de los grandes problemas de las entidades y programas de la Administración Pública en Colombia y en Latinoamérica en general, se relaciona con la escasez de los recursos económicos para adelantar diversas iniciativas. Los proyectos relacionados con el servicio al ciudadano no son la excepción, e incluso, ante dicha situación, son muchas veces aplazados vigencia tras vigencia o relegados ante necesidades de otro nivel en las entidades.

Al respecto, el PNSC en el año 2009, contrató a un experto con amplio reconocimiento en el tema de análisis, formulación y presentación de proyectos de inversión, con el objeto de que las personas encargadas de las áreas de servicio al ciudadano en las 20 entidades prioritarias del Programa fueran capacitadas en este tema, buscando que pudiesen tramitar recursos por diferentes fuentes para financiar actividades que mejoren la atención y el servicio en sus instituciones. Cabe destacar que para el año 2010, las entidades prioritarias presentaron cuatro proyectos de inversión, relacionados con iniciativas en temas tan diversos como adecuación de espacios de atención al ciudadano, cualificación de servicios relacionados con el ciudadano, fortalecimiento tecnológico, diseño e implementación de estrategias de divulgación, sistemas de turnos y fortalecimiento del canal telefónico y call center en particular, los cuales suman más de 5.000 millones de pesos.

Portafolio de Servicios Institucionales: Una de las grandes dificultades que encuentran los ciudadanos al acudir a la Administración Pública, es la relacionada con la ausencia de portafolios sobre los principales trámites y servicios de las instituciones.

Para el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano es fundamental lograr que los portafolios de las entidades reflejen los procesos y procedimientos a cargo de las mismas y que el ciudadano, de manera ágil, sencilla y estandarizada en la Administración, encuentre la información que requiere que le permita identificar qué hace la entidad, qué servicios presta, dónde los presta, cuál es su valor y qué requisitos debe cumplir para acceder a éstos o para realizar sus trámites.

En el último bimestre de 2009, con la contratación de expertos en el tema, el Programa elaboró una Metodología de levantamiento de portafolio de servicios en las entidades de la Administración Pública, la cual se enfoca en el ciudadano, destinatario principal de los mismos; se espera que a partir del segundo semestre de 2010 las entidades apliquen esta metodología y se tengan portafolios técnicos y estandarizados que faciliten a los ciudadanos acceder a los servicios de las entidades.

4.1.6 Cuadros Funcionales en servicio al ciudadano

En cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo se ha trabajado de forma coordinada con el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP en la elaboración de perfiles por competencias para los servidores de las áreas encargadas de la atención y el servicio al ciudadano.

En efecto, se ha encontrado que en general las personas encargadas de áreas y puntos de atención ocupan estas vacantes sin haber recibido la capacitación y la cualificación necesarias para presar servicios en puntos de contacto con el ciudadano y sin tener formación general y/o particular para ello.

La costumbre en la Administración Pública Nacional es destinar a estas áreas a aquellos servidores que han tenido alguna desavenencia con sus superiores, a los que se encuentran próximos a pensionarse, o a aquellos

que por su formación y perfil no encajan con la parte misional de la institución, entre otros ejemplos, asunto que se constituye en la primera de una serie de debilidades relacionadas con el perfil de los servidores encargados de la atención y el servicio.

Al respecto, el PNSC en coordinación con el DAFP y con la ESAP, inició desde el año 2008 las tareas relacionadas con la formulación de dichos cuadros funcionales, para lo cual se contrató una metodóloga experta en el tema, logrando contar al finalizar el año 2009 con un mapa funcional construido de forma participativa con las entidades prioritarias del Programa, el cual se constituye en el insumo principal para adelantar las acciones en el tema durante el primer semestre de 2010 y poder así cumplir con lo ordenado en el Plan de Desarrollo.

4.1.7 Proceso de Cambio Cultural

Durante el primer semestre de 2010, el Programa adelantó con las personas encargadas de las áreas de servicio y atención al ciudadano en las 20 entidades prioritarias del mismo, un esquema de capacitación y de acompañamiento en temas relacionados con habilidades gerenciales para el servicio y la atención a la ciudadanía, mediante talleres y asistencia técnica dirigidos a lograr la adopción de una verdadera cultura del servicio, teniendo en cuenta que el recurso humano se constituye en el presente y en el futuro próximo, en la base de cualquier esquema de prestación de servicios a la ciudadanía en nuestro país.

Estos ejercicios complementaron la tarea de capacitación desarrollada en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, dotando a los servidores asistentes de conceptos académicos para la mejora en la prestación de servicios y generando en éstos habilidades para lograr una atención de altos estándares en cuanto a amabilidad, buen trato y respeto para el ciudadano.

4.1.8 Medición y Evaluación en la prestación del servicio

El Departamento Nacional de Planeación, no sólo en lo relacionado con el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano sino en general, con las políticas públicas del Gobierno y con los planes de desarrollo, ha considerado esencial contar con mediciones objetivas y de percepción (de acuerdo con la temática), que le permitan hacer seguimiento y evaluar periódicamente los programas y proyectos a su cargo.

Desde el año 2008 y por iniciativa del Programa, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE ha incluido en la Encuesta Nacional de Hogares, preguntas relacionadas con el servicio al ciudadano y la percepción que la población tiene sobre el mismo. Dicha encuesta se realiza en 24 ciudades del país, lo que da un amplio panorama a nivel nacional al respecto.

Del mismo modo, durante el último bimestre de 2009, se aplicó en la sede central de cada una de las 20 entidades prioritarias del Programa, de manera presencial, la Evaluación de Satisfacción Ciudadana, a través de una firma encuestadora privada, la cual, de forma adicional, estableció la línea de base para trabajar a partir del año 2010 en tan importante tema y para hacer comparaciones año a año al respecto. Del mismo modo, el Programa ha puesto a disposición de las entidades de la Administración Pública Nacional la metodología para que las **éstas** puedan realizar este ejercicio anualmente, con criterios técnicos estandarizados al respecto.

Dicha evaluación, que tuvo en cuenta a 2.000 personas entre 15 y 65 años que acuden a las entidades directamente a realizar trámites o a solicitar servicios (canal presencial), en la ciudad de Bogotá, D.C., arrojó como principales resultados los siguientes, teniendo en cuenta que el modelo propuesto contempló una escala de 1 a 5, donde 5 significa «excelente» y 1 significa «pésimo»:

El nivel de satisfacción general para las 20 entidades prioritarias del PNSC, entendido como la conformidad con los servicios prestados por las entidades del orden nacional, en promedio fue de 4.04.

Las calificaciones de “4”, que bajo el esquema tradicional son apreciaciones positivas, *para mediciones de servicio y opinión pública*, de acuerdo con el expertis de la empresa Invamer Gallup al respecto, quienes desarrollaron la encuesta, *no generan un nivel óptimo de lealtad y satisfacción en el ciudadano*, es decir, los servicios y trámites prestados por la entidad, aunque son llevados a término y cumpliendo con los estándares del Sistema de Gestión de Calidad y el Modelo Estándar de Control Interno MECl, entre otros, *en sí mismos no generan ningún tipo de impacto emocional en cuanto a novedad o excelencia en el servicio; en este orden de ideas el ciudadano da una calificación estrictamente racional y no emocional.*

Por lo anterior, la calificación de satisfacción general de 4,04, aunque muestra que el Estado ha avanzado y se ha esforzado por cumplir la normatividad para servir mejor al ciudadano, genera reflexiones acerca de la necesidad de que la Administración se enfoque en un modelo de atención y servicios en el cual las principales actividades, la misión y la visión de las entidades, se dirijan hacia el ciudadano como su razón de ser.

En cuanto al nivel de recomendación, entendido como la posibilidad de que el ciudadano hable de manera positiva a su círculo social sobre las entidades de la Administración Pública Nacional, puede verse que el promedio se sitúa en una puntuación de 3,93.

Finalmente, frente al nivel de lealtad, entendido como la posibilidad hipotética de que el ciudadano opte por continuar recibiendo los servicios de la entidad pública a la que usualmente los presta o acuda a otra entidad diferente que pueda prestárselos en mejores condiciones, puede verse que la situación no difiere mucho de las anteriores pues la calificación promedio se ubica en 3,96⁵.

Con base en dichas calificaciones, es muy importante tener en cuenta que dichos resultados se constituyeron, como se ha mencionado, en la línea base para continuar en la búsqueda de un modelo de servicio efectivo, novedoso y productivo visto desde la perspectiva ciudadana. Por tanto, el ciudadano realmente empieza a estar satisfecho y a sentir que la Administración se centra en él, con la calificación de 4 hacia arriba, lo que sin duda debe conducir a la Administración a emprender diversas acciones para lograr avanzar del 4 hacia el 5 en la calificación.

Estas acciones y las complementarias hacen parte del modelo de gestión en servicio propuesto por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano y se encuentran en las Herramientas del Servicio establecidas en el portal web del PNSC.

4.1.9 Observatorio de Servicio al Ciudadano

Desde el Programa consideramos que toda política pública debe tener como parte de su proceso de estructuración e implementación, un componente de evaluación y seguimiento que, si bien es del resorte de la Administración como responsable de su desarrollo, puede alimentarse con ejercicios periódicos de análisis surgidos desde el sector privado, desde la sociedad o desde los medios de comunicación.

El Programa se encuentra trabajando en la actualidad en el desarrollo de un Observatorio de Servicio al Ciudadano que se constituya en un centro de reflexión sobre el tema, el cual, a través del seguimiento a una serie de variables, permita analizar los avances al respecto, las dificultades encontradas y la generación de temas de estudio que conduzcan a recomendaciones importantes para la Administración, surgidas de esta instancia.

Se analiza en la actualidad la vinculación de una universidad y un grupo de análisis e investigación surgido de ésta, así como de una Organización no Gubernamental (ONG) que haga las veces de “sociedad civil” en dicho Observatorio, complementados por algún medio de comunicación que permita divulgar las observaciones, conclusiones y recomendaciones surgidas de esta iniciativa.

4.1.10 Estrategia Antitrámites

Cualquier iniciativa que se pretenda adelantar por parte de la Administración Pública y que busque favorecer al ciudadano, debe contemplar el tema antitrámites como uno de sus componentes, ya que éste es, sin duda, uno de los que más dificultades genera al ciudadano y de los que más problemas representa en su relación con la Administración Pública.

El Programa, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, responsable del tema, adelantó en las entidades prioritarias, una estrategia para la aplicación del modelo de optimización de trámites adoptado por el Gobierno Nacional, interviniendo aproximadamente 18 trámites de alto impacto al ciudadano en las mismas, esperando complementar un proceso iniciado por el DAFP durante el presente Gobierno, pero buscando enfocar éste directamente hacia el servicio al ciudadano como razón de ser de cualquier política al respecto, ya que se considera que más que racionalizar y simplificar trámites per se, para cumplir con cifras y metas el respecto, es fundamental generar impacto directo en cuanto a tiempos de atención, número de requisitos, pasos de éstos y ahorros para la ciudadanía.

⁵ Evaluación de Satisfacción de Servicio al Ciudadano. INVAMER S.A. para el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, noviembre de 2009.

En desarrollo de estas acciones es fundamental el trabajo coordinado con el DAFP y con el Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites GRAT, el cual se constituye en la instancia del más alto nivel para adelantar de forma permanente la evaluación y seguimiento al desarrollo de la política antitrámites del Gobierno Nacional.

4.1.11 Campañas de Comunicación en servicio al ciudadano

El tema del servicio al ciudadano, por su transversalidad, generalidad y en muchos casos abstracción, corre el riesgo de quedar en el terreno de las frases, las buenas intenciones y los discursos contentivos de éstas. Para el Programa ha sido fundamental trabajar con un Plan de Comunicaciones al respecto, el cual contempla la realización de diversas campañas con entidades, servidores y ciudadanía sobre el tema.

Desde el año 2008 el Programa ha trabajado en la elaboración de material publicitario, con los objetivos de darse a conocer, de divulgar las herramientas y productos que ha elaborado poniéndolos a disposición de las entidades públicas y, de forma más reciente, a partir del año 2010, de trabajar con la ciudadanía buscando generar en ésta, corresponsabilidad con la Administración, a través de un esquema de derechos y deberes que regulen la relación Estado – ciudadano.

Durante el año 2009 se adelantó la fase inicial de la campaña *Todos Somos Ciudadanos*, la cual ha tenido una inmensa acogida en las entidades prioritarias que hacen parte del Programa. La Campaña pretende, a través de presentaciones pedagógicas en dichas instituciones y en puntos de concentración ciudadana, mostrar diversas situaciones que involucran a servidores y a ciudadanos, destacando espacios en los cuales el buen servicio se ve afectado por temas tan diversos como la mala atención, el favoritismo, los tramitadores, la mala información o la ausencia de instalaciones adecuadas y generando reflexiones sobre un adecuado servicio a los ciudadanos como eje de la Administración Pública moderna.

Durante el año 2010 y con más de 70 presentaciones, el Programa continuará llevando esta reflexión a las entidades pero enfocará mucho más esta Campaña en los ciudadanos, para que, a través de la pedagogía, éstos comprendan sus derechos y deberes con relación a la Administración y hagan parte de forma más activa del modelo de atención en el cual se trabaja.

Es importante mencionar también, como parte esencial de las campañas que adelanta el PNSC, que se espera contar para el presente año con dos elementos fundamentales para generar confianza en la ciudadanía con los servicios prestados por la Administración y para generar, a la vez, mayor responsabilidad por parte de los servidores con relación a los ciudadanos: la Carta de Compromiso Ciudadano, consistente en un documento público en el cual las entidades y servidores asumen unos compromisos básicos en cuanto a los estándares de atención y respeto por los ciudadanos, publicados y puestos a disposición de éstos desde su ingreso a una entidad pública, y los Protocolos de Atención al Ciudadano, los cuales pretenden estandarizar los principales lineamientos de la atención a la ciudadanía, regularizando los principales aspectos que se materializan en los *momentos de verdad* con el ciudadano, buscando superar la actual situación en la cual cada cual atiende a la ciudadanía como cree debe hacerlo, sin estándares básicos, técnicos y objetivos al respecto.

A la fecha y como parte de la estrategia de comunicaciones del Programa, se encuentran en el aire diversos comerciales del mismo, que hacen parte de la parrilla de programación del canal institucional y, para el presente año se hará presencia en radio y televisión con mensajes institucionales sobre el Programa, el portal web o *Caja de Herramientas* del nuevo modelo y los principales deberes y derechos de la ciudadanía en su relación con los servicios y la atención a cargo del Estado bajo el principio de la corresponsabilidad.

4.2. Línea de Acción 2

Como se ha mencionado en el presente documento, para el Departamento Nacional de Planeación el fortalecimiento de los puntos de contacto entre el Estado y el ciudadano es fundamental para generar mejoras en la prestación de servicios y en la atención brindada. Al respecto, se avanza en el mejoramiento de los canales de atención, trabajando en las siguientes actividades:

4.2.1 Fortalecimiento Canal Telefónico de atención al ciudadano

En coordinación con el Programa Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se ha estructurado un Centro Único de Contacto telefónico al ciudadano, en el cual se trabaja

para que éste encuentre, en una primera fase, información de primer nivel sobre trámites y servicios de la Administración Pública Nacional, esperando poder avanzar y, en el mediano plazo, lograr la realización de muchos de dichos trámites por medio de este canal.

Cabe mencionar como un aporte esencial al Programa, que Gobierno en Línea contaba ya con un pequeño contact center dirigido a las entidades públicas nacionales, en el cual éstas podían encontrar apoyo y asesoría para adelantar actividades relacionadas con la Estrategia Gobierno en Línea, tales como publicación online de procesos de contratación, alimentación del Sistema Único de Información de Trámites y Servicios SUIT y consultas al Portal del Estado Colombiano PEC, entre otros. Por decisión directa de dicho Programa, este contact center se ha direccionado para constituirse en el Centro **Único de Contacto al Ciudadano de la Administración Pública Nacional, estrategia de la mayor importancia en el nuevo modelo de gestión, que pretende unificar en un solo número la atención, al menos en cuanto a información básica en un primer nivel**, de las principales entidades de la Administración Nacional, facilitando así el acceso a éstas para el ciudadano y profesionalizando la atención telefónica en las mismas, la cual en muy pocos casos se presta hoy con altos estándares de accesibilidad, amabilidad, eficiencia, oportunidad y respeto.

Al respecto, se cuenta a la fecha con la adjudicación por parte de la CRT del número 100 como línea gratuita nacional para el Centro de Contacto, el cual es de fácil recordación para el ciudadano y le permitirá acceder a la Administración para formular inquietudes a las diversas entidades públicas que poco a poco vayan haciendo parte de esta iniciativa.

A la fecha se han vinculado 6 de las entidades prioritarias del Programa, con lo que se esperan recibir, en esta primera fase, más de 12.000 llamadas diarias en temas tan diversos como el Pasado Judicial en Línea, Asuntos de Extranjería, Subsidios de Vivienda, Licencias Ambientales y ayuda a población vulnerable y en situación de desplazamiento forzoso entre otros.

4.2.2 Fortalecimiento Canal Presencial de atención al ciudadano

Manual para Áreas Físicas destinadas a la Atención al Ciudadano en la Administración Pública: El Programa ha elaborado un Manual para los Puntos de Atención al Ciudadano en las entidades públicas, el cual contiene una recopilación de normas legales y técnicas y de conceptos arquitectónicos encaminados hacia la accesibilidad universal de la población.

Se espera que este documento se constituya en guía para la Administración al respecto, que permita a la misma contar con lineamientos para mejorar los puntos de atención personalizada a la ciudadanía, teniendo en cuenta además grupos tales como población discapacitada, niñez, mujeres embarazadas y tercera edad, entre otros.

Se ha trabajado con la Sociedad Colombiana de Arquitectos y con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas ICONTEC, para lograr que el Manual cumpla con las expectativas legales, técnicas y arquitectónicas que las entidades públicas requieren.

Ferias de Servicios al Ciudadano: Estrategia liderada por la Dirección de Servicio al Ciudadano de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., que pretende acercar al ciudadano los servicios y trámites de las entidades públicas, llevando éstos de forma coordinada y articulada a diversos sectores de la Capital, fortaleciendo de esta manera la atención presencial que brinda el Estado.

A una Feria de Servicios al Ciudadano acuden al menos 30 entidades públicas distritales y, en coordinación con el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, se busca la participación de las entidades prioritarias de éste en estos espacios, sumando en total más de 50 entidades que se acercan por períodos de 2 a 3 días a los ciudadanos en sus sitios de vivienda, trabajo o estudio.

Durante el año 2009 el PNSC participó, en coordinación con la Dirección de Servicio al Ciudadano de Bogotá, D.C., en 8 Ferias de Servicio al Ciudadano, en las cuales participaron diversas entidades prioritarias del Programa, articulando sus esfuerzos como equipo para lograr acciones de alto impacto en la ciudadanía.

Imagen Institucional y señalización: La dispersión de imágenes, logos, símbolos, escudos, etc. con que cuentan las entidades públicas, dificultan para el ciudadano el reconocimiento de éstas, su papel, su competencia y el nivel al que pertenecen (nacional, departamental, municipal).

Con la participación y aprobación de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano, el Programa ha diseñado su imagen institucional, la cual se espera que, antes que convertirse en un logo o símbolo más, se constituya en la identificación principal y en el eje de la señalización que tengan las áreas destinadas a la atención y el servicio a la ciudadanía en las entidades prioritarias de la Administración Pública, como parte del avance en la implementación de la política pública emanada del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.

Durante 2010 se contratará desde el Departamento Nacional de Planeación, la elaboración de la señalización de los puntos de atención e información al ciudadano en las entidades prioritarias del PNSC, (puntos de acceso, ventanillas de atención e información, baños, buzones para reclamos y sugerencias entre otros), lo que tiene como finalidad lograr la unificación de la imagen institucional y contar con parámetros técnicos e internacionales al respecto, que incluyan elementos tales como colores, tamaño, tipo de letra y lenguaje braille, orientándose de nuevo a la materialización del acceso universal para la ciudadanía a la Administración.

Centros Integrados de Servicio al Ciudadano: Para el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano el fortalecimiento del canal presencial de atención al ciudadano se materializa de forma óptima en el esquema utilizado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. en los Supercades, consistentes en “supermercados de servicios” para el ciudadano, en los cuales puede encontrar diversas entidades prestadoras de servicios a su disposición, que le permiten, en un solo lugar, con instalaciones amplias, cómodas y adaptadas a los servicios que se prestan, la realización de sus trámites, el pago de servicios y la obtención de información que requiera, en un mismo sitio.

Al respecto, el Programa, interesado en adoptar un esquema similar al señalado, analiza diversas alternativas para poder generar en algunas ciudades del país **figuras similares a la explicada, para lo cual y gracias a la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo se cuenta con un documento** operativo inicial⁶ que describe la iniciativa de Centros Integrados de Servicios y que plantea diversos esquemas para su construcción y operación que incluyen figuras tales como la construcción y operación públicas, la construcción pública pero con operación y administración privada o, finalmente, la construcción y operación por parte de particulares bajo un esquema de concesión, siguiendo los lineamientos que fije el Estado para el mantenimiento de unos criterios básicos en cuanto a las condiciones de atención y de servicio requeridos por la ciudadanía.

De estos esquemas, el tercero es el más interesante para el Gobierno Nacional, tal y como se ha planteado en el documento CONPES con la Política Nacional de Servicio al Ciudadano (al cual nos referiremos más adelante), para lo cual en la actualidad se analiza la figura de las Alianzas Público – Privadas APP y, en coordinación con la Dirección de Infraestructura del DNP, se revisa el modelo para integrar estos centros de servicios a los sistemas de transporte masivo de diversas ciudades intermedias del país, dando cumplimiento a lo señalado en el Documento Visión Colombia Segundo Centenario sobre el proyecto *Ciudades Amables*⁷.

4.2.3 Fortalecimiento Canal Virtual de atención al ciudadano:

Kioscos Virtuales de Atención: Se espera contar con “cajeros electrónicos” de atención e información a la ciudadanía, los cuales se pondrán a disposición de los ciudadanos en centros comerciales, universidades, edificios institucionales, centros comunitarios, etc., (lugares de amplia convocatoria), en los que una persona podrá encontrar información de la Administración en una primera instancia y poco a poco avanzar hacia la prestación efectiva de servicios y trámites online, dando alcance efectivo al uso de las TIC para mejorar la atención a la comunidad.

Portal Web Programa Nacional de Servicio al Ciudadano: Es muy importante señalar que el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano cuenta con el portal web www.servicioalciudadano.gov.co, el cual se constituye en una “Caja de Herramientas” para la Administración Pública, en la que se ponen a disposición de entidades y servidores, los elementos del nuevo modelo de gestión en servicio que han sido elaborados técnicamente, para que sean adoptados por éstos.

Del mismo modo dicho Portal cuenta con información y noticias relacionadas con el tema del servicio y la atención, así como con una sección de niños que permitirá a éstos, ciudadanos de hoy y del futuro, aprender temas importantes de ciudadanía a través de un juego interactivo.

6 Liliani Maria Araujo E Souza, Modelo de gestión, operación y costeo de actividades para el mejoramiento de los servicios al ciudadano, 1BID, Mayo de 2009.

7 Departamento Nacional de Planeación, Visión Colombia Segundo centenario: 2019. Construir ciudades amables, Bogotá, 2006.

Recientemente se ha incorporado una sección destinada a los ciudadanos, en la cual se presentan los derechos y deberes frente a la Administración Pública, buscando que a través de un trabajo de promoción y divulgación de éstos se materialice el principio de la corresponsabilidad predicable de un verdadero Estado Social de Derecho.

Del mismo modo, a través del Portal, un ciudadano tiene acceso a las páginas web de las 20 entidades prioritarias del Programa, así como al Portal de Estado Colombiano PEC, al Sistema Unificado de Información de Trámites SUIT, al Portal web de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., y a los portales de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano del Gobierno Nacional.

Se espera para el presente año que el Portal se constituya en el eje central de las actividades que realiza el Programa, puesto que en el mismo se ponen a disposición productos, herramientas, noticias e información para las entidades y la ciudadanía en general, para lo cual en la actualidad se diseñan campañas y estrategias que generen un uso importante del mismo por parte de los destinatarios de éste.

Del mismo modo cabe mencionar que el Programa cuenta con un grupo en la red social Facebook, mediante el cual intercambia opiniones e ideas con la ciudadanía y genera permanentes discusiones abiertas y constructivas sobre diversas iniciativas y temas relacionados con la prestación de servicios ciudadanos, que a su vez son llevadas a las entidades correspondientes para que se analicen las propuestas sugeridas de la ciudadanía.

4.2.4 Documento Conpes Política Nacional de Servicio al Ciudadano

Finalmente vale la pena mencionar que en el mes de marzo de 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES aprobó el Documento Conpes Política Nacional de Servicio al Ciudadano del Gobierno de Colombia, el cual contiene las principales bases de la política al respecto para los próximos años y la aprobación de los recursos para financiar la estrategia durante el próximo cuatrienio, superiores a diez mil millones de pesos, garantizando así la continuidad del Programa y la financiación de sus principales actividades.

La importancia del Documento Conpes radica en que a través del mismo se plantea la política pública sobre el tema del servicio al ciudadano, esperando con ello generar continuidad y dejar soportadas las bases que permitan adelantar las actividades bajo el esquema de una política de Estado, más que de una política de gobierno en particular, buscando trascender más allá de la actual Administración.

5. Retos y Recomendaciones

El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano se ha constituido en un modelo único a nivel nacional que centra sus acciones en la construcción e implementación de un nuevo modelo de gestión en la atención y en la prestación de servicios por parte del Estado a la ciudadanía.

Temas como la articulación con otros programas y políticas públicas, la constante revisión de las Lecciones Aprendidas del Modelo de Modernización de la Procuraduría General de la Nación, del modelo implementado por la Dirección de Servicio al Ciudadano de Bogotá, D.C., así como de experiencias internacionales en el tema, complementados con la contratación permanente de expertos nacionales e internacionales en diversas áreas relacionadas con la finalidad del Programa, han logrado dotar al mismo de una dinámica muy importante y lo han posicionado poco a poco como eje de dirección y orientación en el tema para la Administración Pública Nacional.

A la fecha se encuentra casi culminada la fase de estructuración, diseño y elaboración de las principales herramientas del nuevo modelo de atención y servicios desarrollado por el Programa y se inicia la parte más importante del plan de acción de éste: la adopción e implementación de estos productos por parte de las entidades de la Administración Pública Nacional, tema que requiere de recursos, de voluntad política y de permanente evaluación, seguimiento y exigencias, para lograr finalmente cumplir con el objeto del Programa.

Por lo anterior, como retos y recomendaciones para el Programa, podríamos mencionar:

Fortalecer el rol de la Comisión Intersectorial de Servicio al Ciudadano como instancia de coordinación y orientación de la política pública en el tema, buscando que a través de directivas, circulares y recomendaciones al respecto, las entidades de la Administración Pública Nacional utilicen las herramientas y productos que

el DNP ha elaborado y los incorporen en sus actividades misionales. Es fundamental contar con procesos de evaluación periódica de la calidad de los servicios prestados.

La coordinación interinstitucional es fundamental; la ausencia de agendas comunes, la falta de diálogo entre las entidades generadoras de política pública y la presencia de celos interinstitucionales son elementos que afectan directamente las iniciativas de coordinación y articulación administrativa, por lo que es fundamental dejar de lado proyectos aislados y concentrarse en programas transversales de alto impacto para la ciudadanía.

Garantizar que, mediante la observancia de lo dispuesto en el Decreto 2623 de 2009 “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano” y del Documento CONPES con la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, se cuente con el respaldo del más alto nivel a esta iniciativa y se mantenga la voluntad política para que la Administración Pública cuente finalmente con un modelo de gestión y atención a la ciudadanía que recoja las expectativas de ésta y logre incrementar la confianza que se tiene sobre el rol del Estado.

Es fundamental entender que el nuevo modelo de gestión desarrollado requiere trascender la actual Administración, ya que las acciones en general se constituyen de actividades de mediano y largo plazo, que logren superar el actual esquema de prestación de servicios.

El recurso humano es y seguirá siendo fundamental, por lo que el trabajo constante en los temas de capacitación, gestión del cambio y cultura del servicio es esencial y debe darse de forma permanente, con acompañamiento por parte del Programa y con el posicionamiento de las personas encargadas de las áreas de servicio al ciudadano en las entidades de la Administración, para que comprendan su rol y logren potenciar dichas áreas como misionales para todas las entidades.

Es trascendental vincular a la alta dirección de las entidades en las iniciativas de mejora en los servicios y atención a la ciudadanía, ya que la ausencia de compromiso de los directivos dificulta avanzar en las acciones requeridas y genera falta de entusiasmo y descoordinación entre las diversas áreas vinculadas en estos procesos.

La estandarización de los procesos y en general, de los esquemas y mecanismos de atención es fundamental para lograr alto impacto en la prestación de servicios: para el ciudadano el Estado es uno sólo, por tanto, contar con líneas telefónicas únicas de atención, imagen institucional uniforme y estandarizada y con centros integrados de servicios, entre otros, es fundamental en este nuevo esquema.

Para la consolidación de los centros integrados de servicios es muy importante contar con la iniciativa privada, por tanto, uno de los principales retos que debe enfrentar el Programa consiste en lograr el interés de actores claves del sector privado en desarrollar iniciativas de atención y prestación de servicios, para lo cual instancias como las Cámaras de Comercio y las empresas privadas prestadoras de servicios públicos, entre otras, cuentan con la experiencia necesaria que permita avanzar en modelos similares a las alianzas público - privadas APP, para desarrollar a nivel nacional un *mercado de oferentes para la prestación integrada de servicios al ciudadano*.

El Programa ha concentrado esfuerzos importantes y recursos humanos y presupuestales considerables en la estructuración y adopción del nuevo modelo de gestión y servicios en el cual se ha venido trabajando. Es muy importante que elementos tales como el diagnóstico, los pasos para la elaboración de un plan de acción en servicio al ciudadano, así como las diferentes herramientas sean utilizadas por las entidades públicas, para lo cual es trascendental que el portal Web www.servicioalciudadano.gov.co se de a conocer masivamente al interior del Estado y se constituya en una caja de herramientas para la Administración Pública.

La permanente divulgación de los avances en los diversos temas relacionados con la atención y el servicio a la ciudadanía, así como la divulgación de sus derechos y deberes para con la Administración, mediante campañas en medios escritos, en radio y televisión entre otros, deben contribuir a que el tema del servicio al ciudadano se constituya en un asunto de la mayor importancia para unos y otros, lo que de seguro generará ciudadanos menos conformes y más exigentes y entidades y servidores más comprometidos con un tema de importancia general como lo es el servicio al ciudadano.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE SERVICIO AL CIUDADANO

JOSÉ ANDRÉS DUARTE GARCÍA

Oficial de Programas del Instituto Republicano Internacional, IRI. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, UEC, con estudios académicos en la Universidad de Buenos Aires en Argentina, en la facultad de ciencia política. Especialista en Opinión Pública y Marketing Político de la Pontificia Universidad Javeriana, PUJ. Profesor Asistente en la UEC en la materia Métodos de Análisis de Políticas Públicas.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE SERVICIO AL CIUDADANO

El Servicio al Ciudadano y el Incremento de la Confianza Ciudadana

1. La argumentación para su desarrollo

Para quienes estamos fascinados con las políticas públicas y las prácticas de buen servicio al ciudadano en el país, es de gran interés tener presente los ejes que soportan su implementación en el país. A estos ejes los denominaremos según el tipo de argumentación¹ al proceso de desarrollo de políticas que mejoren el servicio al ciudadano, y así abordaremos las razones y las formas de argumentar el por qué los actores políticos deben adoptar estrategias para mejorar el servicio al ciudadano e incrementar la confianza ciudadana en la institución que representan.

1.1. Argumentación Política

En lo que concierne a la argumentación política se destaca lo recordado por Antonio Hernández², al mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo de la segunda administración del presidente Alvaro Uribe denominado “Estado comunitario: desarrollo para todos” y el Documento Visión Colombia Segundo Centenario 2019, se plantean como el soporte político para la puesta en marcha de acciones orientadas a incrementar la confianza de los ciudadanos en la administración, a través del mejoramiento de su interacción con entidades de la administración pública nacional.

Esos lineamientos de política indican que uno de los principales objetivos, además de prestar de una mejor forma servicios a los ciudadanos, es el de incrementar la confianza ciudadana y con ello el valor de las instituciones en nuestra democracia. Diferentes estudios han determinado que varios compatriotas han experimentado en las interacciones con la administración pública y sus instituciones, un trato inadecuado, incómodo, desorientador y lento, por citar algunas situaciones, haciendo que su percepción sobre las instituciones sea negativa y con ello que se genere un rechazo hacia las mismas.

Es importante mencionar que esos retos son del orden nacional y local. Si bien como lo menciona Hernández, 20 instituciones del orden nacional se han comprometido con el apoyo del PNSC a mejorar el servicio al ciudadano, varios entes territoriales igualmente le han apostado a la recuperación de confianza en lo local, sobre lo cual también se ha propuesto políticas de servicio al ciudadano dignas, eficientes e integrales³.

¹ William Dunn propone diferentes tipos o modos de argumentar políticamente decisiones a tomar por parte de quienes toman decisiones en lo público, y dentro de ellos destacaremos algunos relevantes para este caso, incluyendo a ese listado otro como el político y el legal. Sobre modos de argumentación política ver: DUNN William N. Public Policy Analysis, 4ª Edición. Pearson Prentice Hall. 2008. Págs. 377 – 409.

² En *Memorias del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano* del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del Departamento Nacional de Planeación.

³ Tal es el caso de la Alcaldía de Cartagena, la cual en su Plan de Desarrollo, en su capítulo VI busca “recuperación de confianza de las ciudadanas y los ciudadanos en el gobierno y en la acción colectiva”.

1.2. Argumentación Legal

Frente a la argumentación legal, existe en el país un avance normativo considerable en donde el Estado se propone y se exige la provisión de servicios a los ciudadanos de forma más ágil, pronta y con mejores condiciones de acceso como es el caso de servicios y acceso a discapacitados, personas con enanismo, ciegos, etc.

Ello tiene un asidero constitucional y básicamente la Constitución de 1991, expresa en su capítulo 5 que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Cuadro 1. Relación de algunas normas vigentes sobre la política de servicio al ciudadano

Norma	Contenido
Constitución Política 1991	La finalidad del Estado y de la función pública es el servicio a la comunidad.
Ley 790/02	Sobre renovación de la Administración pública
Decreto 1660/03.	Por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad del Ministerio de Transporte de la República de Colombia.
Ley 962/05	Ley Antitrámites.
Decreto 1538/05	Reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997 (establece condiciones básicas de accesibilidad al espacio público y la vivienda).
Decreto 4669/05	Reglamenta la creación del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites -GRAT y el procedimiento que debe seguirse para establecer y modificar los trámites autorizados por la ley.
Ley 982/05	Establece normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo ciegas y se dictan otras disposiciones
Decreto 1151/08	Establece la estrategia Gobierno en Línea y reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005
Ley 1145/07	Organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.
Ley 1275/09	Establece lineamientos de política pública nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2623/09	Crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.
Ley 1346 de 2009	Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Fuente: Tomado del CONPES 3649. Marzo de 2010

Todas estas y más normas hacen hoy de las políticas de servicio al ciudadano un imperativo para los actores que toman decisiones en lo público.

1.3. Otras argumentaciones

Dentro de ellas están la argumentación con Casos Exitosos, la cual sin duda se aplica a todos aquellos casos que quieren replicar el modelo exitoso de Bogotá, reconocido nacionalmente e internacionalmente por sus positivos resultados.

De igual forma, la argumentación basada en expertos nacionales e internacionales que sugieren el trabajo en servicio al ciudadano al igual que la argumentación con indicadores que tiene en cuenta diferentes señales, alertas o indicadores que miden los niveles de visibilidad y participación que garantizan al ciudadano herramientas como el sistema de quejas y reclamos que es evaluado por el Índice de Transparencia Municipal, de Transparencia por Colombia, son todos ellos factores que inciden argumentación a favor de que se desplieguen y apropien mayores esfuerzos por el desarrollo de políticas de servicio al ciudadano.

2. Sus efectos en la recuperación de confianza

Además del mejoramiento del servicio al ciudadano en sí mismo que demanda buena parte de la población, la consecución del incremento de la confianza que se propone con políticas de servicio al ciudadano, demanda un revuelco en la forma de administrar lo público, en donde se enfatiza en el ciudadano y donde las estructuras organizacionales⁴ se transforman o se deben transformar para poder brindarle el mejor servicio al ciudadano.

Bajo esa premisa el funcionario pasa de cumplir funciones a servir de forma amplia como un servidor, acreando con ello no sólo un mejoramiento del servicio por la atención, sino además un estímulo para mejorar las tasas de recaudación de impuestos, mayor participación ciudadana en las toma de decisiones públicas y un mayor aprecio de la institucionalidad, al sentir y experimentar un trato amable, ágil, y en buenas condiciones físicas.

3. El reto del servicio al ciudadano

Si bien está pendiente conocer sus impactos en recuperación de confianza, al menos con estudios de evaluación de impacto experimentales o cuasi experimentales publicados en Colombia, es cierto que el proceso viene mostrando resultados con *outputs* y cambios en comportamientos que van mejorando la prestación de servicios al ciudadano.

Probablemente, el demostrar con estudios elaborados la consecución de la recuperación de la confianza quede en manos de la continuidad de esta importante visión que ha venido liderando el PNSC y el respaldo político del próximo gobierno a este camino, el cual viene ganando terreno y respaldo en el país por una variedad de argumentos.

4 Guía de Servicio al Ciudadano: Excelencia y transparencia en la atención de los ciudadanos. Corporación Transparencia por Colombia, Fedemunicipios, GTZ.

MEMORIAS DE LA REFORMA A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL ESTADO

FRANCISCO SANTOS CALDERÓN

Vicepresidente de la República de Colombia. Se formó en Periodismo y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Kansas y en la Universidad de Texas, en Austin. Se ha desempeñado como editor del diario El Tiempo, periodista del diario El País de España. Becario de la Universidad de Harvard; fundador de «País Libre», una organización destinada a ayudar a las víctimas de secuestros y sus familias. En el campo docente, ha sido profesor de periodismo y relaciones Estados Unidos-América Latina en varias universidades colombianas, incluyendo la Universidad Central, la Universidad Javeriana y la Universidad Jorge Tadeo Lozano. El vicepresidente Santos recibió la medalla Paul Harris, la mayor distinción del Club Internacional Rotario.

1. Situación Inicial

Tras la primera investigación realizada al interior de las instituciones públicas en búsqueda de falencias de los sistemas de información estatales, se identificó:

- La imposibilidad de muchas entidades para intercambiar información, por causa de incompatibilidad de los sistemas operativos e inclusive de hardware
- En muchas entidades coexistían diversos sistemas, algunos incompatibles por que no se comunicaban entre sí. La DIAN tenía 27 sistemas distintos, la mayoría de los cuales no eran interoperables.
- No existía en gobierno ninguna instancia a cargo de identificar necesidades estratégicas en materia de información.
- No existían criterios uniformes ni coordinación interinstitucional para la adquisición de hardware y software. Por ello era una práctica común la recepción de herramientas, que aunque aparentemente gratuitas, en algunos casos tenían costos ocultos. Tampoco existían criterios comunes para el manejo de la información, desde sus contenidos hasta sus accesos.

En muchos de nuestros países la corrupción se nutre de la ausencia de información o de la debilidad de las estructuras del Estado al no tener datos exactos para realizar control sobre temas como la cantidad y destino de presupuestos, la administración de impuestos, la contratación, importaciones y exportaciones, entre muchos otros.

En Colombia la corrupción adquiere una dinámica especial por la influencia del narcotráfico, actividad delictiva que para ser exitosa tiene que crear estrechos vínculos de corrupción con agentes estatales de todos niveles, nacional, regional y local. El panorama que teníamos en 2002, año en que inició el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, era de absoluta debilidad en materia de información.

Como respuesta, en el marco de las funciones a él asignadas en lucha contra la corrupción, el Vicepresidente de la República se dio a la tarea de impulsar una estrategia para lograr que el Estado tuviera información inmediata, confiable y de acceso amplio para el control ciudadano.

En ese contexto se creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo), un ente del más alto nivel gubernamental con participación de los ministerios y entidades más relevantes relacionados con la generación, producción y manejo de la información del Estado. La Comisión está presidida por el Vicepresidente y tienen asiento en la misma el Departamento Nacional de

Planeación, el Departamento de la Función Pública (que maneja todos los temas relacionados con el empleo y los empleados del sector público), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

Lo primero que hicimos fue expresar una voluntad política de cambio, y para ello establecimos un modelo para crear canales de comunicación y para compartir e intercambiar información, en busca de mejor gobernabilidad.

Nos dimos a la tarea de poner fin a la compra descoordinada de hardware y software, y a trabajar armónicamente los sistemas de información para producir economías de escala, estandarización de procesos, eliminación de sobrecostos, evaluación de necesidades y procesos para garantizar la calidad del servicio y el acceso de los ciudadanos y de los funcionarios públicos a la información del Estado.

Establecimos la obligatoriedad de que la inversión en software, y hardware informático pase por un comité interinstitucional que analiza si es interoperable, si existe un sistema parecido en el Estado que pueda replicarse, si es realmente necesario y si cumple con los estándares de seguridad y acceso que requiere un estado abierto.

En general, a partir de la creación de Coinfo, se empezaron a tomar decisiones orientadas a generar gobernabilidad y a decidir acciones con base en información, estadísticas, datos, y no en supuestos y/o creencias.

2. Herramientas (marco jurídico)

2.1. Se expidió el decreto 3816 de 2003 del 31 de diciembre

Los objetivos de esta norma se concretan en:

1. Definir las estrategias y los programas para la producción de la información necesaria, para lograr una óptima generación de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Lo anterior, sin perjuicio de la autonomía del DANE, en la producción de la información oficial básica.
2. Generar los escenarios adecuados que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información necesaria para garantizar la transparencia de la administración pública y para que puedan ejercer un efectivo control social. Lo anterior, sin perjuicio de la autonomía del DANE, en la producción de la información oficial básica.
3. Optimizar mediante el uso de medios tecnológicos, la calidad, la eficiencia y la agilidad en las relaciones de la administración pública con el ciudadano, con sus proveedores, y de las entidades de la administración pública entre sí.
4. Establecer mecanismos tendientes a eliminar la duplicidad de solicitud de información o la solicitud de información innecesaria a los ciudadanos.
5. Optimizar la inversión en tecnologías de información y de comunicaciones de la administración pública.
6. Facilitar el seguimiento y evaluación de la gestión pública, mediante la producción, el manejo y el intercambio de información y uso de tecnologías de información y comunicaciones de la administración pública.
7. Asegurar la coherencia, la coordinación y la ejecución de las políticas definidas para la estrategia de Gobierno en Línea a través del Programa Agenda de Conectividad.

2.2. Decreto 3043 de 2008 "Por el cual se modifica y adiciona el decreto 3816 de 2003"

En este caso los objetivos perseguidos son:

1. Coordinar la definición de las políticas, estrategias y los objetivos para la producción de la información necesaria, con el fin de lograr una óptima generación de bienes y servicios públicos por parte del Estado. Lo anterior, sin perjuicio de la autonomía del DANE, en la producción de la información oficial básica.

2. Establecer los mecanismos tendientes a mejorar la calidad, disponibilidad, accesibilidad y confiabilidad de la información pública.
3. Generar los escenarios adecuados que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información necesaria para garantizar la transparencia de la administración pública y para que puedan ejercer un efectivo control social. Lo anterior, sin perjuicio de la autonomía del DANE, en la producción de la información oficial básica.
4. Optimizar mediante el uso de medios tecnológicos, la calidad, la eficiencia y la agilidad en las relaciones de la administración pública con el ciudadano, con sus proveedores, y de las entidades de la administración pública entre sí.
5. Optimizar la inversión en tecnologías de la información y de las comunicaciones de la administración pública.
6. Facilitar el seguimiento y evaluación de la gestión pública, mediante la producción, el manejo y el intercambio de información y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones de la administración pública.
7. Asegurar la coherencia, la coordinación y la ejecución de las políticas definidas para la estrategia Gobierno en Línea a través del Programa Agenda de Conectividad, o quien haga sus veces del Ministerio de Comunicaciones”.

3. PROYECTOS EXITOSOS

3.1. MUISCA

Se corrigieron abundantes problemas en la sistematización de la Dirección de Impuestos Aduanas Nacionales (DIAN), mediante un proyecto de cooperación con la Agencia Tributaria Española, que se utilizó para desarrollar lo que hoy se conoce como “Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado” (MUISCA). Es un sistema de información nuevo, distinto, ágil y compatible que elimina la discrecionalidad y facilita la captura, análisis, cruce y transmisión de toda la información relevante de administración tributaria en Colombia.

El sistema MUISCA es una historia de éxito. Gracias a su implementación se han logrado mejores niveles de eficiencia, gracias a lo cual los ingresos tributarios de la Nación están creciendo dramáticamente, pues hoy el sistema cruza bases de datos de las entidades encargadas del sector de vivienda, de automóviles, de tarjetas de crédito, de cuentas bancarias, entre muchos otros, lo cual corta espacios a los evasores.

Hace cinco años el MUISCA empezó a mostrar el universo real de colombianos que debían pagar impuestos. Este universo ha crecido de una manera exponencial, lo cual ha sido un factor clave para lograr la situación económica favorable que hoy tenemos.

En este mismo orden de ideas, y al haber constatado las bondades del manejo de la información, quedó demostrado que el Estado tenía que buscar interoperabilidad entre muchas otras bases de datos manejadas por otras entidades, entre ellas los sectores de salud y de educación.

Este mayor manejo de la información nos permitió diseñar un sistema que permite hoy a la Administración de Impuestos saber quién es la esposa de una persona que puede ser sospechosa de no estar pagando sus impuestos y así precisar qué bienes poseen, su participación en sociedades y empresas (cosa que hace cuatro años no teníamos), todo lo cual permite detectar con mayor facilidad a los evasores. Inclusive facilita la obtención de pruebas judiciales.

Esto nos está generando un nuevo universo de contribuyentes quienes cada mes se llevan una gran sorpresa cuando reciben en sus domicilios una carta de la DIAN diciéndoles que llevan 5 o 10 años sin pagar impuestos, o que poseen X o Y bien por el cual no han pagado impuestos.

Los resultados están a la vista. Del 2002 al 2007 con el nuevo sistema de impuestos el recaudo ha aumentado del 13,5 al 17,1 % del Producto Interno Bruto, la relación entre recaudo y cartera ha bajado del 19 al 11 por ciento y, lo más importante, el número de personas naturales y jurídicas aumento de 1.8 a 8 millones.

3.2. *El censo del año 2005.*

Decidimos hacer un censo donde la recopilación de información se hizo a través de Palm Pilots, en línea y no en formularios físicos. El resultado fue espectacular: se redujeron los errores, se sistematizó todo el proceso, se generó una información estadística de hogares y personas. Y a partir de esta implementación las actualizaciones del censo se pueden hacer todos los años con censos parciales que se acumulan. El Banco Interamericano de Desarrollo se opuso inicialmente a la utilización de esta tecnología. Pero hoy, después de ver los resultados, considera que es el mejor censo realizado hasta la fecha en América Latina, por lo cual lo están replicando en otros países de nuestro continente.

Generamos de este modo una información esencial: la de nuestros ciudadanos y sus condiciones básicas, por tanto, la posibilidad de conocer mejor las necesidades del país y de aplicar los esfuerzos del estado de modo más acorde con las necesidades reales.

3.3. *Portal Único de Contratación*

Otro frente en el que hemos avanzado mucho ha sido el de la contratación pública. En nuestro país, muchos empresarios no sabían cuándo había una licitación. Aquellos que por una razón u otra estaban enterados se las ganaban todas, por falta de competencia producto de un acceso limitado a la información.

Según un dramático estudio de la Contraloría (institución que lleva a cabo el control fiscal del Estado), en un muestreo de contratación apenas un 4% de las empresas se ganaba el 85% de las compras públicas del gobierno central.

Para contrarrestar este problema, creamos un portal único de contratación. Hoy en día, 195 de las instituciones del gobierno central ya tienen toda su contratación, licitaciones, subastas y ofertas en dicho portal. Cualquier empresa se puede suscribir al sistema para enterarse automáticamente cuando se abra una licitación que le interesa y ya estamos en el proceso de contratación que permita hacer subastas en línea para comprar bienes que necesita el Estado.

Dado el impacto que tiene la compra pública en una economía –en Colombia es de cerca de 39 billones de pesos al año que equivalen al 13 por ciento del PIB– es fundamental que la posibilidad de acceder a esta sea lo más abierta posible para las empresas grandes, medianas y pequeñas. La democratización, si así se le puede llamar, de este elemento fundamental de decisión económica, abre las puertas a la creación de más empresas, a lograr mejores precios para el Estado (lo que no debe ser el motor único de la decisión pues puede acabar generando de nuevo una concentración en la contratación), más competitividad económica y sin duda más desarrollo y crecimiento.

Colombia tomó la decisión de competir con el mundo. Está en proceso de seguir el modelo chileno que tan buenos resultados ha demostrado. Por ello la modernización del sector importador y exportador y la eliminación de todas las trabas que normalmente hay en un Estado para esos sectores se vuelve fundamental.

Antes, en Colombia, a un exportador le tocaba ir a 37 entidades para realizar trámites, además de tener que realizar pagos en 35 bancos diferentes. El costo de transacción era altísimo para no hablar del impacto en la competitividad del país.

Desde Coinfo, establecimos este tema económico y comercial como prioridad. Nuestro objetivo era tener un solo lugar en el que se pague y se den todas las autorizaciones necesarias para exportar e importar, sin que el ciudadano tenga que ser el intermediario entre las diferentes entidades del Estado. Todo esto solo es posible si se tiene información compartida, disponible y en tiempo real. Hoy las exportaciones de Colombia ya usan ese sistema y las importaciones en unos meses podrán hacerlo.

Uno de los retos mayores del país es la seguridad social. Las implicaciones económicas son gigantes. El sistema de seguridad social en Colombia mueve 11 billones de pesos al año. Y de él depende la salud y las pensiones de los ciudadanos.

Esa entidad no sabía cuántos pensionados teníamos. No sabía si habían muerto. Y sabía poco del sistema de salud subsidiada por el Estado, que cobija a más de 20 millones de personas. No sabía quiénes eran, donde estaban y si eran personas que por su verdadera condición económica debían estar en el régimen subsidiado. Por su parte el régimen privado financiado por las empresas y que le da seguridad social a 18 millones de personas padecía un gran desorden que facilitaba la evasión y la elusión de sus contribuciones al fisco nacional.

3.4. PILA

Se creó un nuevo sistema para la seguridad social. Con un registro único de afiliados que cruza bases de datos y que hoy evita esa evasión y esa elusión y ha permitido depurar el sistema de aquellos que abusaban por el desorden mismo.

Pra pagar las obligaciones de seguridad social, tales como pensiones, salud, riesgos profesionales, y contribuciones parafiscales, las empresas colombianas tenían que hacer una planilla por cada una de las entidades. Un sistema engorroso e ineficiente que obligaba a las empresas a tener grupos de expertos dedicados a hacer únicamente esta tarea. Creamos una planilla única electrónica en donde, el empleador registra, paga y actualiza desde su todas las obligaciones en materia de seguridad social.

Este sistema terminó además con un sobre costo, que de nuevo por falta de información nunca pudimos cuantificar. Los bancos cobraban por recaudar los dineros de las empresas. En unos bancos eran unos días y en otros hasta una semana. ¿Cuánto vale dejar en un banco 500 millones de dólares una semana? Semana que por cierto no se abonaba al servicio del ciudadano quien durante esos días podía quedar sin cobertura de salud. Los bancos hacían un gran negocio con cargo a la ineficiencia en los sistemas de información del Estado.

3.5. Gobierno Electrónico

Es la propuesta para la consolidación del modelo de gestión del Gobierno apoyado por tecnologías de la información, para propiciar un cambio estructural en la forma en que el Gobierno interactúa con la ciudadanía, con el sector productivo e internamente, en el ejercicio oportuno, eficaz y eficiente de su gestión.

Además, es la directriz para construir la puerta de entrada a la ciudadanía a un esquema de mayor participación en la toma de decisiones gubernamentales y consolidar un “Estado Comunitario.

El control social tiene que ser parte fundamental de cualquier esfuerzo de gobierno electrónico. Que el ciudadano tenga toda la información que necesite a cualquier hora del día 365 días al año. Que esta información sea simple y de fácil acceso. Que al ciudadano no le toque buscarla en portales dispersos o en hojas electrónicas inentendibles.

Ello arranca con un cambio de fondo en el funcionario público. Un cambio cultural que le haga entender que su principal cliente no es su jefe político o burocrático sino que es el ciudadano. Muchas veces el funcionario se resiste a la entrega de información por la equivocada apreciación de que con ello pierde poder. O, por mantener su poder de discrecionalidad que le permite capturar un proceso y de ahí generar un renta personal.

4. Lecciones aprendidas

Para finalizar es importante puntualizar unos retos fundamentales que se deben superar para avanzar en un modelo de gobierno electrónico que no sólo dé al gobernante toda la información necesaria para tomar decisiones sino que garantice una relación fácil, ágil y transparente del estado con el ciudadano:

- a. Estandarizar y simplificar debe ser siempre el objetivo.
- b. Concentrar el acceso de los ciudadanos a la información. Hoy aun está dispersa en demasiados portales y es de difícil búsqueda.
- c. No pedir al ciudadano la información que el estado ya tiene de él. El ciudadano no tiene porque ser intermediario entre entidades del Estado.
- d. Unificar bases de datos sobre el mismo tema para que la información sea única, actualizada y más transparente. En ese sentido la creación de bodegas de datos es fundamental.
- e. Finalmente, crear sistemas de rendición de cuentas permanentes, en línea y comprensibles por todos. Solo la persistencia a través de mecanismos de interacción entre entidades y con el ciudadano donde los resultados de la gestión estén a la vista de todos para su evaluación obliga a ese cambio de cultura que es tan necesario para lograr información que permita que todo el Estado esté accesible al ciudadano en cualquier lugar, a cualquier hora y sin privilegios ni intermediarios.

Que el Estado sea amigable, cercano y comprensible al ciudadano debe ser el fin de una estrategia de información de todo Estado democrático moderno. Ese es el reto en el que como gobierno estamos comprometidos.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

JORGE ENRIQUE VARGAS

Sociólogo, M.Sc. en Economía, candidato a Ph.D. en Ciencia Sociales. Desde 1990 es consultor en reforma del Estado y gobierno electrónico de los bancos multilaterales de desarrollo y varios organismos del Sistema de las Naciones Unidas, con actividades en las Américas, Asia y Europa. En Colombia ha sido subdirector de Planeación Nacional y asesor de los Ministerios de Hacienda, Educación, Defensa, Minas y Energía, y Protección Social. En 2002 y 2003 fue asesor de la Vicepresidencia de la República para asuntos de gobierno electrónico. Entre 2006 y 2009 fue uno de los cinco miembros del Grupo de Alto Nivel para la Implementación de Derecho al Desarrollo creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

COMENTARIO SOBRE
LA REFORMA DE SISTEMAS
DE INFORMACIÓN

Información, Reforma del Estado y Gobernabilidad

1. La utopía de la democracia ahora es posible

El principal reto de la democracia y del buen gobierno es lograr un acercamiento eficaz y cotidiano entre el Estado y los ciudadanos. Pero el aumento de la población y la creciente complejidad del aparato gubernamental lo hicieron cada vez más difícil. A finales del siglo 20, el Estado era para los ciudadanos un monstruo distante e inaccesible, mientras que los ciudadanos eran para el Estado números que debían ser obligados a hacer fila. La confianza y la gobernabilidad se estaban deteriorando vertiginosamente.

La oportunidad de rehacer la democracia y refundar el Estado llegó con la revolución de las comunicaciones y la accesibilidad de la información y, por ende, con la sociedad del conocimiento. Su resultado en la gestión estatal es un incremento sustancial de las garantías y facilidades de bienestar, conjuntamente con nuevas y muy activas modalidades de participación ciudadana en los asuntos públicos.

2. Un largo camino por recorrer

Ese cambio apenas se encuentra en una fase incipiente en Colombia. El MUISCA en materia fiscal, el PILA para el pago de cotizaciones de la seguridad social o el Portal Único de Contratación Pública, son un buen comienzo. Pero son apenas un paso tímido frente a una gran carrera que estamos emprendiendo tarde, puesto que en los países más avanzados el Gobierno Electrónico avanza a velocidades vertiginosas y se está convirtiendo en un nuevo factor de diferenciación del desarrollo de las naciones.

Cuando los colombianos viajamos al exterior, uno de nuestros primeros y más impactantes descubrimientos es la facilidad y solidez de las nuevas modalidades de relación entre los aparatos públicos y los habitantes. En muchos países, el Estado – todo el Estado– es accesible desde cualquier computadora o teléfono celular. Las facilidades y servicios son cada vez más abundantes y los trámites más simples.

Los ejemplos abundan. Países donde en dos minutos se consigue para el día siguiente una cita médica del Sistema de Seguridad Social en Salud o donde en cinco minutos se realizan con total seguridad los trámites traspaso de un automóvil, incluyendo la liquidación de deudas pendientes y el traslado de los seguros y responsabilidades. Países donde la declaración de renta y patrimonio llega ya elaborada por la administración de impuestos al correo electrónico de cada contribuyente y aceptarla o rechazarla toma menos de tres minutos. Países donde cualquiera puede planificar desde su celular el más complejo desplazamiento en el sistema de transporte público con la certeza de la hora de llegada. Países donde el Estado contrata o compra en horas lo que antes le tomaba semanas y en semanas lo que antes le tomaba meses, en un contexto de amplia competencia y plena transparencia. Países donde el registro de una empresa nueva se puede hacer desde cualquier parte del mundo, toma 30 minutos y tiene respuesta en 24 horas. Países donde frecuentemente se consulta por Internet la opinión de los ciudadanos sobre asuntos que discuten sus concejos municipales y se logra así un escenario de democracia altamente participativa.

3. Son necesarios grandes cambios en la estructura del Estado

Los avances mencionados, que deben servirnos como modelo, implican profundos cambios en la estructura del Estado. Las nuevas autopistas del gobierno electrónico no se hacen “pavimentando las trochas de la vacas”, como ocurre cuando simplemente se computariza lo que ya existe, es decir, cuando la tecnología se usa para hacer lo mismo que antes. Los cambios involucran tecnologías informáticas, pero el gran reto no es introducir computadoras sino transformar las prácticas tradicionales del sector público.

Para el sector público del siglo 20, la principal preocupación era el proceso (cumplir los pasos, aunque el resultado fuese tardío e inadecuado) y por eso los reglamentos se dedicaban al detalle del procedimiento. El Estado del siglo 21 está regido por la garantía de resultados para el bienestar ciudadano con la mayor eficiencia y transparencia posibles, gracias a la desregulación y al establecimiento de procedimientos simples y estandarizados. Por eso los grandes cambios que hoy se operan en el mundo del Gobierno Electrónico han nacido de un gran movimiento de reforma que exige acuerdos interpartidistas en el marco de políticas de largo aliento.

El cambio comienza por rediseñar los procedimientos públicos, que en general fueron concebidos con base en la desconfianza, para estructurarlos en función del servicio eficaz e inmediato a los ciudadanos. Hacer fácil lo que era difícil. Proveer en minutos lo que tomaba semanas. Realizar con un solo paso lo que antes exigía varias etapas y trámites asociados. Y rediseñar paralelamente el control, que ya no se basa en revisar el detalle del proceso y sus soportes –mediante los cuales se detecta a los distraídos pero no a los corruptos– sino que opera mediante sistemas inteligentes basados en cruces de información y enfoques de riesgo. En Colombia apenas comienzan a plantearse el enfoque de servicio y las nuevas modalidades de control inteligente.

El cambio implica entender que la eficiencia y la efectividad del gobierno dependen del uso de la información. En nuestro país el Estado recoge gran cantidad de información pero su acceso y uso son extraordinariamente limitados. Un ejemplo entre muchos es la carencia e inconsistencia de la información pública sobre la Seguridad Social en Salud, cuando es el Estado quien realiza cada afiliación, recibe el reporte de cada servicio prestado y paga por él.

El cambio implica también suprimir los pequeños núcleos de poder que representa cada trámite para los funcionarios que lo administran y, en su lugar, definir procedimientos simples y siempre iguales donde ningún operador público puede crear un paso adicional y cualquier demora le representa una sanción.

4. Un organismo rector

Una característica común en todos los países que tienen avances significativos en gobierno electrónico es la existencia de una dependencia gubernamental responsable por promover el proceso de reforma del sector público que este implica.

COINFO ha servido como escenario de coordinación, pero se ha concentrado predominantemente en las inversiones en desarrollo informático. Sin duda esta es una actividad importante, pero no es el corazón de la reforma. La experiencia internacional dice que se requiere una entidad especializada, que esté conformada por expertos en cambio institucional y tenga el rol de liderar el proceso de transformación integral del aparato de estado, diseñe y monitoree su mapa de ruta, unifique las políticas de servicio al ciudadano y defina los respectivos estándares y protocolos, establezca los criterios para la gestión e intercambio de información en el sector público, haga parte de las redes internacionales de reforma en este campo, ofrezca asistencia técnica, evalúe la efectividad del proceso y responda ante el país por los avances logrados.

5. Bases de una reforma del Estado

Ya no hay lugar a dudas: la eficiencia y efectividad del Estado –y por tanto la gobernabilidad– dependen del uso de la información y el acceso que los ciudadanos tengan a ella.

Los procesos de reforma del Estado teniendo al ciudadano como eje y la información como soporte se orientan por seis principios básicos que, aunque simples, implican enormes cambios institucionales. Estos principios aún no hacen parte de las políticas públicas y las estrategias de reforma del Estado en Colombia.

- a. El Estado no puede pedirle a los ciudadanos o las empresas información que ya tiene (como certificados de paz y salvo, pasado judicial o lugar y fecha de nacimiento)

- b. La información que los ciudadanos o las empresas suministran al Estado se entrega sólo una vez en un solo sitio y de ella deben nutrirse todas las entidades que la requieran.
- c. Todo el Estado es accesible para cualquier persona en cualquier ventanilla pública o computadora, en cualquier sitio y a cualquier hora.
- d. Toda la información es pública y en tiempo real, salvo asuntos de seguridad nacional.
- e. El Estado no tiene duplicidad de información. Existen bodegas de datos únicas.
- f. El derecho a la intimidad es inviolable y la información no puede utilizarse con fines discriminatorios.

6. La brecha digital

En la medida en que los procesos planteados sean exitosos, comenzará a hacerse más grave la amenaza de la brecha digital interna: la distancia entre quienes pueden vincularse a ese nuevo Estado centrado en la información y los que no están en capacidad de hacerlo. Para enfrentarla se requiere no solamente mejorar la conectividad –aspecto en el cual nos destacamos en América Latina pero estamos muy distantes de los países desarrollados–, sino emprender una estrategia de equidad de acceso a los servicios y al conocimiento. Para ello son necesarios una modernización estructural del sistema educativo en función de las nuevas formas de ciudadanía, un gran esfuerzo de formación ciudadana y permanentes adaptaciones de los servicios estatales a diferentes grupos de población.

El desafío está trazado. Es el momento de que los avances iniciales logrados en los últimos años sirvan de base para un gran proceso de cambio que será determinante del bienestar ciudadano, la senda de crecimiento y la gobernabilidad de Colombia en los próximos años.

DE LA PREOCUPACIÓN POR LOS COSTOS DE LOS PLEITOS CONTRA EL ESTADO A UNA EFICIENTE GESTIÓN JURÍDICA PÚBLICA

LILIANA CABALLERO DURÁN

Abogada de la Universidad Nacional, especialista en Instituciones Jurídico- Penales de la misma universidad. Se ha desempeñado como consultora a nivel nacional e internacional en materias relacionadas con modernización del Estado, participación ciudadana y rediseño de entidades públicas. Igualmente, se ha desempeñado como Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Ha publicado, en calidad de autora, coautora y editora, varios escritos relacionados con el tema entre ellos «El artículo transitorio 20, un mandato constitucional- elementos jurídicos para su interpretación y cumplimiento» y «Participación y Control Social de lo Público Servicios Públicos Domiciliarios. Aspectos Generales y Control Social».

MAURICIO DÍAZ PINEDA

Político y abogado de la Universidad de los Andes, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Actualmente se desempeña como consultor del Programa de Renovación de la Administración Pública y se ha desempeñado como consultor del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Fue asesor de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación.

El proceso de estructuración y ejecución de la política de modernización de la Administración Pública Nacional, en el periodo comprendido entre 2002 – 2010, estuvo influenciado en parte por la tendencia de la Nueva Gestión Pública que persigue una administración que realmente satisfaga las necesidades de la población al menor costo posible, mediante la aplicación de una serie de herramientas gerenciales antes sólo propias del sector privado¹.

En este sentido, la reforma propuesta se enmarcó en un cambio en las reglas a través de las cuales la administración es guiada, controlada y motivada sin pretender una “modificación” de las responsabilidades estatales ante la sociedad. Así, la propuesta de consolidación de una administración más pequeña, flexible y orientada al ciudadano, que puede advertirse desde el inicio mismo del periodo² con la formulación, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006, de la línea “Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado”, se enfocó en la generación de lineamientos específicos para la consecución de un Estado gerencial basado en: i) la austeridad; y ii) la eficacia, eficiencia, productividad y gestión por resultados³.

¹ Dentro de las principales técnicas de *management* privado pueden destacarse por ejemplo: a) a nivel de dirección general, la planificación estratégica y la gestión de procesos de cambio organizativo; b) a nivel de delimitación de funciones de una organización, la gestión financiera y control de gestión; y c) técnicas de desarrollo de habilidades directivas tales como la toma de decisiones, gestión del conflicto, creatividad e innovación, etc. Cfr. Andrea López, *Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*, En: Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires, N°68. Y Joel Aberbach y Bert Rockman, *Reinventar el gobierno: Problemas y perspectivas*. En: Gestión y análisis de políticas públicas, N° 15, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Madrid, Mayo-Agosto de 1999.

² Debe anotarse que antes de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se expidieron respectivamente la Directiva 10 de 2002 y la Ley 790 de 2002 que establecen varios de los elementos de la política de modernización, pero es con el Plan que se hace una formulación más concreta de la misma.

³ Cada una de estas estrategias tenía asociadas unas acciones específicas que paulatinamente, además de adquirir un mayor contenido por la expedición de documentos como el Conpes 3248 de 2003 o la Visión Colombia II Centenario: 2019, se convirtieron en respectivamente en las reformas transversales y verticales del PRAP.

De tal forma, de cada uno de estos elementos se derivaron dos estrategias que, con el Conpes 3248 de 2003 (Renovación de la Administración Pública), adquirieron mayor nivel de detalle. De la austeridad, se derivó una estrategia “vertical”, que se encaminó a la reorganización de la institucionalidad sectorial, mientras que la segunda fue una estrategia “transversal”, dirigida a los procesos estructurales necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración Pública, comunes a todos los sectores: Empleo Público, Gestión de Activos, Sistema Presupuestal, Gestión por Resultados, Control Interno, Gobierno Electrónico, Sistemas de Información, Estrategia Antitrámites, Sistema de Contratación Pública, Regulación, Supervisión y Control, Racionalización Normativa y Defensa Judicial de la Nación.

1. La definición de la estrategia específica de Gestión Jurídica Pública⁴

De manera específica el tema de gestión jurídica pública, fue tratado en los documentos del inicio del periodo 2002 - 2006 de manera indistinta como “defensa legal del Estado”, “defensa judicial de la Nación” o incluso como “estrategia judicial de la Nación”, lo cual, como lo señalan algunos autores, era un claro indicador de que se trataba de una política en proceso de definición a pesar de encontrar antecedentes en la experiencia del Distrito Capital⁵. En las administraciones de Enrique Peñalosa (1998 -2000) y Antanas Mockus (2001 -2003) se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y ampliación de la “defensa judicial” de las entidades que, en una primera etapa, se enfocó al perfeccionamiento y actualización de los conocimientos procesales de los abogados del Distrito, así como en la promoción del uso de los mecanismos alternos de solución de conflictos como una herramienta para la protección de los intereses públicos. En una segunda etapa, se llevó un proceso de reforma más amplio y centrado que realmente se puede denominar “gestión jurídica” mediante el cual se integran los esfuerzos realizados en diferentes frentes y se adopta un enfoque preventivo⁶.

De tal forma, en esa segunda fase de “gestión jurídica” se buscó la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos, el replanteamiento de las estructuras y la generación de estrategias específicas para la ejecución efectiva de todas las funciones jurídicas relevantes y la prevención del daño antijurídico en el sector público.

Se propuso que, a partir del cumplimiento de condiciones como la articulación de las diferentes actividades jurídicas de las entidades, cambios en la gestión y por supuesto el empleo de herramientas gerenciales, se diera un salto cualitativo de una mera gestión reactiva a una proactiva en la cual se incrementa la capacidad de la entidad pública de prever y corregir los riesgos jurídicos derivados de su operación. Una descripción de este salto cualitativo se detalla en el Gráfico 1.

4 Debe anotarse que como antecedentes a la formulación de la política pública en el tema objeto del presente escrito existía un significativo desarrollo normativo del mismo pudiéndose destacar como ejemplos: a) la creación de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) en el MIJ con el Decreto 1890 de 1999; b) el establecimiento de los comités de conciliación de las entidades públicas con el Decreto 1214 de 2000; c) la creación del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales y las reglas básicas de manejo presupuestal para el cubrimiento de las obligaciones a cargo de entidades públicas de la Ley 448 de 1998 (pendiente de reglamentación); d) la expedición de reglamentación sobre aspectos contables relacionados con los pasivos contingentes por sentencias y conciliaciones como el Plan General de Contabilidad Pública (Resolución 4444 de 1996) y las ordenes específicas de registro contable de la Circular 034 de 2000.

5 Helena Alviar García, Diego López Medina y Cesar Rodríguez, *¿Justicia Mediante Litigio?*. Reparación y Extracción en las demandas laborales y extracontractuales en contra del Estado. Bogotá, Mimeo, 2005. Pág. 23.

6 Este proceso se inicia con el Manual de “Defensa judicial de las entidades públicas” publicado en el 2000 para ser complementado y ampliados tiempo después con los esfuerzos emprendidos en la Secretaría General del Distrito para la creación de una verdadera gestión jurídica en la cual se tiene en cuenta diversos factores como el entrenamiento, la creación de herramientas de información y análisis jurídico de calidad, etc. *Ibid.* Págs.10 a 15.

Gráfico 1. Características de los modelos de gestión jurídica



Fuente: Helena Alviar, et al, Op Cit.

Ahora bien, estos aportes y conceptualización efectuados en el Distrito Capital fueron encontrando lentamente cabida en el ámbito nacional, en el cual aún no se había adoptado la noción más amplia de “gestión jurídica”. Así, en normas como la Ley 790 de 2002 a pesar de establecerse, en el artículo 15, un fortalecimiento de la “defensa judicial”, se sentaron las bases para la adopción de una estrategia más amplia, en tanto que se propuso la ejecución de una serie de actividades para el mejoramiento de la gestión tales como la profesionalización de los servidores encargados de los asuntos jurídicos de las entidades, la generación de líneas para la prevención del daño antijurídico y la creación y consolidación de un sistema integrado de información a cargo de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) del Ministerio de Interior y de Justicia (MIJ).

Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006 y el Conpes 3248 de 2003 anteriormente citados hicieron un mayor énfasis en el estudio de las causas de las demandas en contra de la Nación y las principales fallas en la gestión de los procesos. De manera más específica se propuso en el Conpes citado lo siguiente:

Se hará un diagnóstico que permita desarrollar una estrategia preventiva, se diseñará un “sistema de garantía de calidad y salvaguarda” con provisiones especiales para los sectores de alto riesgo, se propondrán mecanismos alternativos de defensa, se identificarán las reformas normativas necesarias, se diseñarán acciones proactivas contra quienes desconocen los intereses del Estado, y se analizará la conveniencia de proponer reformas a la rama jurisdiccional.

Sin embargo, es en el Conpes 3250 de 2003 (Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes) que se detallaron aún más los componentes de una estrategia proactiva. De tal forma, se establecieron cuatro líneas de trabajo que determinaron la forma en que el Gobierno ha encaminado sus esfuerzos en el tema hasta el presente:

- Diseño e implementación del sistema de recaudo de información para la defensa judicial del Estado y la valoración de Pasivos Contingentes
- Diseño de modelos de gestión para las áreas de apoyo jurídico de las entidades del sector nacional
- Diseño de planes de capacitación
- Propuestas normativas para la sostenibilidad institucional del Programa de defensa judicial del Estado

No obstante, en el análisis que se hizo de la problemática que origina la expedición del Conpes, se menciona que la verdadera magnitud y características de la problemática que envolvía la actividad litigiosa de la Nación no eran claras en atención a la inconsistencia de las cifras y la diversidad de fuentes e interpretaciones disponibles.

En efecto, puede verse que la perspectiva y por supuesto los datos reportados por cada uno de estos entes no eran completamente concordantes pues las funciones de seguimiento a la actividad litigiosa son compartidas por la Procuraduría General de la Nación (encargada de llevar un registro actualizado de las sentencias y conciliaciones de las entidades nacionales y territoriales), con el Ministerio de Hacienda (que a través de la Dirección de Crédito aprueba las valoraciones de las obligaciones que realizan las entidades) y por supuesto con el MIJ (que además de diseñar las herramientas para la recolección de la información sobre sentencias, conciliaciones y acciones de repetición, debía procesarla y reportar los resultados al Gobierno)⁷.

De este modo, en la construcción de la política de “gestión jurídica pública” no se partió de una evaluación de un conglomerado organizado de información y un alto grado de control de la situación, sino de una aproximación incremental⁸ en la cual se centra la atención en un campo limitado de problemas en los cuales el Gobierno tenía algún nivel de maniobra y en la que, si bien es cierto existía también algún nivel de concordancia con las líneas de acción, no necesariamente había un nivel muy alto de acuerdo con los objetivos últimos de la política, lo cual, como se verá puede ser una de las causas que permiten explicar algunos problemas de ejecución de la estrategia trazada por el Conpes.

Ahora bien, el proceso de definición de la política y el salto conceptual a un modelo proactivo se dio, en parte, con el desarrollo de la segunda línea del Conpes 3250, es decir la relativa a la generación de los modelos de gestión para las áreas de apoyo jurídico, en la cual se partió del supuesto de que la verdadera “gestión jurídica pública” implicaba la aplicación de herramientas gerenciales y definición de lineamientos comunes para cuatro frentes específicos de la actividad jurídica de las entidades:

Asesoría jurídica: Preparación y revisión de documentos de contenido o efecto legal, relativos a la administración de personal, convenios y contratos y emisión de conceptos para absolver consultas jurídicas.

Producción normativa: Preparación y revisión de proyectos de ley y actos administrativos; selección, compilación, sistematización, actualización y publicación de la información normativa, jurisprudencial y doctrinal; mantenimiento y actualización de sistemas de información normativos, físicos o informáticos; expedición de boletines y publicaciones virtuales e impresas para la garantía de la difusión y el acceso a información normativa, jurisprudencial y doctrinal.

Contratación: Preparación y ejecución de los procesos pre-contractuales, selección de contratistas, celebración, perfeccionamiento, legalización, ejecución, supervisión, interventoría y liquidación de contratos; mantenimiento y actualización del sistema de información para diligenciar, publicar, registrar y hacer seguimiento de todos los procesos contractuales.

Defensa judicial: Representación y defensa judicial y extrajudicial y en asuntos administrativos; actividades de conciliación, actividades de prevención de daño antijurídico; valoración de pasivos contingentes; mantenimiento y actualización del sistema de información previsto para el registro y seguimiento de los procesos.

Igualmente, se definió que la gestión jurídica pública no sólo era un asunto relacionado con la mera ejecución de actividades operativas en estos cuatro frentes, sino que debía operar en el nivel de planeación, diseño y determinación de políticas públicas, en el de ejecución y, en el de seguimiento y control, por lo que cualquier propuesta de mejoramiento debía formularse teniendo en cuenta estos horizontes de actuación pudiéndose incluso alterar la estructura misma de las entidades e instancias encargadas de las actividades jurídicas.

⁷ Cfr, Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, *Sentencias y conciliaciones en las entidades del el Sector Defensa, Justicia y Seguridad: ¿El Estado condenado?*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2003.

⁸ Esta perspectiva se contraponen a un modelo racional en el cual se tiene una información exhaustiva de la problemática a tratar con la política pública. De este modo, una de sus características es la reducción de la complejidad para hacer más fácil el proceso de formulación y ejecución de lineamientos. Charles Lindblom, “Todavía tratando de salir del paso”, En: Luis F. Aguilar Villanueva, Ed. *La hechura de las políticas públicas*, México, Ed. Porrúa, 2003.

En este contexto, la gestión jurídica pública no era una reforma transversal que pudiera considerarse de manera aislada, por lo que en repetidas ocasiones se hizo hincapié en su estrecha relación con las reformas propuestas al sistema de contratación pública y por supuesto a la racionalización normativa.

De tal forma, en el capítulo 6 de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, se hace, en dos ocasiones, mención explícita de la gestión jurídica pública recogiendo gran parte de las características citadas y se enfatiza en la ejecución de varios puntos provenientes de la estrategia trazada en el Conpes 3250 de 2003. Así, se destaca la adopción en 19 entidades de la administración pública nacional del modelo de gestión jurídica y la consecución de la meta de coordinar a través de la DDJN del MIJ el 100% de los procesos en los que haga parte la Nación con cuantía superior a 2.000 salarios mínimos vigentes.

Ahora bien, en todo este proceso de definición de la gestión jurídica, la banca multilateral jugó un papel decisivo toda vez que el establecimiento del cumplimiento de ciertas condicionalidades para el desembolso de recursos de crédito sirvió, como lo han señalado algunos autores, como herramienta para el reconocimiento de la necesidad de la política en la materia y por supuesto para garantizar de alguna forma su continuidad⁹.

De manera específica, el Banco Mundial mediante el otorgamiento de una serie de créditos de ajuste fiscal e institucional (FIAL por sus iniciales en inglés), buscaba promover las reformas que se ocuparan de las rigideces fiscales para la obtención de la estabilidad macroeconómica, al igual que mejorar la provisión de servicios públicos y establecer las bases para una mayor eficiencia y responsabilidad en el gasto público¹⁰. Los diferentes préstamos establecieron una serie de condicionalidades:

- **FIAL I:** Aprobado en marzo de 2003 y enfocado en los temas más urgentes para la obtención de la estabilidad fiscal (Vgr. Reforma tributaria). Incluyó la expedición de una ley en la cual se asegurara el fortalecimiento de la DDJN y el desarrollo de funciones de profesionalización de la defensa legal del Estado (Ley 790 de 2002).
- **FIAL II:** Aprobado en noviembre de 2003 y orientado a las principales reformas al sector público (Vgr. Responsabilidad fiscal, gestión de activos). Propuso la expedición de la política de defensa judicial contenida en el Conpes 3250 de 2003 y sirvió junto con el FIAL III de fuente de recursos para el proyecto de inversión “Apoyo a la estrategia de gestión jurídica de la administración pública nacional – PRAP” del MIJ, mediante el cual se ejecutó buena parte de ella hasta la vigencia 2006.
- **FIAL III:** Aprobado en marzo de 2005 se guió en la continuación de la implementación de la política aprobada en el Conpes 3250 haciendo énfasis en el modelo de recolección de datos y la plataforma necesaria para la organización de la información litigiosa¹¹.

En este contexto, debe anotarse que para la preparación de algunos de estos créditos se contó, como en el caso del FIAL III, con recursos de cooperación que permitieron la realización de documentos como el diagnóstico de la actividad litigiosa del año 2005 o el estudio sobre causales de litigiosidad originadas en la actividad contractual de 2004 que facilitaron la inserción de la noción de “gestión jurídica pública”.

2. La ejecución de la estrategia de gestión jurídica

Al formularse la política en materia de defensa judicial y reducción de pasivos contingentes se partió de la intuición de que el número de procesos judiciales en los que hacía parte la Nación estaba determinado por la precaria asignación de recursos financieros y logísticos para la prevención del daño antijurídico, así como por una ineficaz defensa de los intereses estatales a causa de problemas de gestión de las dependencias encargadas de la defensa judicial¹².

9 Helena Alviar García, Diego López Medina y Cesar Rodríguez, Op. Cit. Pág. 28.

10 International Bank For Reconstruction And Development, *Program Document For A Proposed Loan In The Amount Of Equivalent To US\$200 Million To The Republic of Colombia For A Third Programmatic Fiscal and Institutional Loan*, Mimeo, Septiembre de 2004.

11 World Bank, *Project Performance Assessment Report – Colombia. Structural Fiscal Adjustment Project; First Programmatic Fiscal and Institutional Adjustment Loan; Second Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan; Third Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan*, Mimeo, Abril 22 de 2008.

12 Cfr. Documento Conpes 3250 de 2003, Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la nación y para la valoración de pasivos contingentes.

Igualmente, se partió de un panorama en el cual, si bien es cierto las cifras no eran claras ni suficientes, podían extraerse las siguientes conclusiones: i) la mayor parte de procesos en curso (51.484 en total) y sentencias condenatorias (8.494 en total) se concentraban en acciones de nulidad y restablecimiento de derecho por asuntos laborales; ii) los sectores que contaban con más ejecuciones presupuestales por concepto de sentencias y conciliaciones eran los de Transporte, Defensa, Hacienda y Justicia; iii) el uso de mecanismos de solución de conflictos se estaba expandiendo principalmente para casos en materia de responsabilidad extracontractual y en asuntos laborales; y iv) el comportamiento de los valores apropiados y ejecutados por pagos de sentencias y conciliaciones, a pesar de mostrar un comportamiento irregular en periodos anteriores, iba a caracterizarse por un aumento creciente hasta llegar a niveles críticos¹³.

Así, la formulación de las líneas estratégicas de la política se hizo de manera general y no logró un nivel de elaboración que permitiera identificar más claramente las acciones específicas relacionadas con su ejecución. Fue necesario esperar a que la ejecución de la política determinara el contenido de cada una de ellas, lo cual pudo eventualmente generar demoras.

En efecto, en la evaluación de la ejecución de la política realizada en 2005 con ocasión de la verificación de las condicionalidades del FIAL II se señaló que, a pesar de la claridad de cada línea, aún existía cierta indeterminación en cuanto a los resultados esperados. Por ejemplo, en la línea dedicada al modelo de gestión jurídica se omitieron los lineamientos básicos frente a temas como la determinación de la interrelación de los diferentes actores que intervienen en la gestión jurídica, así como en el objetivo dedicado a las reformas legales y demás medidas desarrolladas para garantizar la sostenibilidad de la reforma. No se hizo mención a los elementos básicos que iban a regir la viabilidad presupuestal de las propuestas¹⁴.

De la misma manera, con el fin de superar la fragmentación de la información y por supuesto generar de manera gradual herramientas para la identificación del problema raíz, se optó por la reducción de la complejidad de la situación, lo cual implicaba ir modificando, de manera incremental y concertada entre los diferentes actores, la política original.

En este contexto, dentro de las primeras actividades de ejecución identificadas estuvo la necesidad de contar con diagnósticos sobre las causas y naturaleza de la actividad litigiosa de la Nación por lo que, junto a la expedición de ordenes específicas como la directriz para la realización de una relación de pasivos contingentes (Directiva Presidencial 01 de 2004), se realizaron en los años 2004 y 2005 aproximaciones al tema como el *Diagnóstico preliminar de gestión* del Programa de Renovación de la Administración Pública y el diagnóstico de la actividad litigiosa de la Nación a cargo de los investigadores Helena Alviar, Diego López y Cesar Rodríguez¹⁵.

De esta forma, se obtuvo una primera panorámica del problema a partir del reporte de 48.789 procesos de 152 entidades nacionales, en la cual el riesgo de la Nación por sentencias y conciliaciones para 2004 era de aproximadamente \$6.49 billones de pesos (corrientes) lo cual representaba el 2.33% del PIB. Con el proceso de depuración realizado de manera constante se estimó, a junio de 2006, a partir de la revisión de 99.035 procesos activos, que el valor total de las pretensiones ascendía aproximadamente a \$77.4 billones de pesos (corrientes)¹⁶.

Igualmente, del valor total de las pretensiones tan solo el 12% era a favor del Estado y los sectores más representativos eran Agricultura (28%), Hacienda (25%), Defensa (20%), Transporte (8%), Minas y Energía (6%) e Interior y Justicia (4%). Por su parte los tipos de acciones más recurrentes eran las de nulidad y restablecimiento del derecho (34%), reparación directa (33%), ejecutivos laborales (14%) y ordinarios laborales (9%)¹⁷.

Específicamente en el caso de los litigios relacionados con asuntos laborales administrativos (nulidad y restablecimiento del derecho), responsabilidad extracontractual del Estado (reparación directa) y asuntos labora-

13 Cfr. Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, *Sentencias y conciliaciones en las entidades del el Sector Defensa, Justicia y Seguridad: ¿El Estado condenado?*, Op. Cit. Y Documento Conpes 3250 de 2003 Op.Cit.

14 Eduardo Huerta-Mercado Herrera, *Evaluación de la Defensa Judicial del Estado Colombiano. Informe Final*, Bogotá, Julio de 2005.

15 Como antecedentes inmediatos de estos documentos pueden encontrarse el informe "Verificación de información litigiosa reportada por 49 entidades públicas del nivel nacional" de Diana Remolina Botia y el informe final sobre causas de litigiosidad contra la Nación en materia contractual de Gonzalo Suarez Beltrán. Cfr, Helena Alviar, et al. Op. Cit. Pág. 31.

16 Dirección de Defensa Judicial de la Nación, *Informe al Congreso junio 2005-junio 2006*, Mimeo, Bogotá, 2006. Recuperado de: <https://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=250>

17 Cálculos realizados a partir de reportes de la DDJN – MIJ de 2005 y 2006.

les ante la jurisdicción ordinaria, se llegó a una serie de conclusiones, mediante la selección de dos muestras de procesos del periodo 1983-2004¹⁸ y una serie de entrevistas, destacándose las siguientes¹⁹:

- En los procesos de responsabilidad extracontractual la intervención del Ministerio Público fue determinante, en tanto que en las ocasiones en que su posición fue favorable a la del Estado este aumentó sus posibilidades de obtener un fallo a su favor.
- Se identificó una debilidad en el uso de Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), pues en algunos casos el apoderado no compareció a la audiencia de conciliación o bien no mostró ánimo conciliatorio al comparecer.
- Se advirtió un desgaste de la defensa de los intereses estatales a lo largo de las instancias del proceso, por lo cual se recomendó un fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y una atención a las fases clave del proceso.
- La defensa judicial principalmente corrió por cuenta de abogados internos de las entidades, aunque se contó en algunas ocasiones con abogados contratistas.
- Se advirtió la existencia de “nichos” de litigantes frecuentes especializados en cierto grado en asuntos derivados de externalidades negativas producidas por cambios o situaciones ocasionales en el aparato estatal en los cuales hay una escasez de doctrina y jurisprudencia. En estos casos, que se presentan por “oleadas”, el litigante parte de un estudio de los vacíos o defectos generados por la actuación de la administración o la normatividad para luego ser capitalizados mediante un proceso judicial.
- En contraposición a estas oleadas o litigios estacionales se identificó la presencia de casos recurrentes o típicos para los abogados del Estado (litigio estructural) y que por tal razón son tramitados con mayor fluidez.

Ahora bien, de manera aproximativa las causas de las acciones más frecuentes pueden sintetizarse como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Causas frecuentes de litigios en materia administrativa y laboral

Causas de hecho procesos de responsabilidad extracontractual		Causas de hecho procesos laborales administrativos	
Uso armas dotación oficial	23%	Pensión vejez – régimen aplicable	20%
Atentados terroristas	17%	Declaración insubsistencia funcionario carrera	15%
Indebida planeación operativo	11%	Pensión vejez – liquidación	13%
Error judicial	6%	Pensión gracia - negación por falta de requisitos	12%
Vehículos oficiales	4%	Declaración insubsistencia func. libre nombramiento	9%
Omisión con ayuda solicitada	4%	Falta pago prestaciones sociales o sus intereses	7%
Conscriptos	2%	Sustitución pensional	4%

¹⁸ La primera muestra se remitió a un total de 153 procesos (53 de responsabilidad extracontractual, 92 de asuntos laborales administrativos y 8 de asuntos laborales en jurisdicción ordinaria) que terminaron con sentencia del Consejo de Estado o la Corte Suprema en el periodo 1995-2004. En claro contraste la segunda muestra se remitió a un total de 120 procesos en el periodo 1983-2004 sobre todos los asuntos sometidos a la competencia de las secciones segunda y tercera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado.

¹⁹ Helena Alviar, *et al.* Op. Cit. Págs. 67 a 151.

Causas de hecho procesos de responsabilidad extracontractual		Causas de hecho procesos laborales administrativos	
Torturas	2%	Revisión proceso disciplinario	3%
Uso armas+vehic. ofic.	2%	Pensión gracia – régimen aplicable	3%
Uso armas+conscriptos	2%	Pensión vejez – doble pensión	3%
Atent. Terr.+omisión ayuda	2%	Pensión gracia - liquidación	2%
Otras	26%	Pensión gracia – doble pensión	1%
TOTAL	100%	Política de reestructuración o fusión	1%
		Otros	7%
		TOTAL	100%

Fuente: Helena Alviar, et al. Op.Cit.

Debe señalarse que para el caso de las controversias laborales tramitadas ante la jurisdicción ordinaria el grueso de los asuntos se relaciona con reclamaciones acerca de pensiones de vejez, invalidez o gracia (87%)²⁰.

Por último, desde el punto de vista de la gestión de las actividades jurídicas en las entidades del orden nacional se concluyó al inicio de la ejecución de la política que:

- El nivel de coordinación sectorial era muy bajo, o podría decirse que prácticamente inexistente. Sin embargo, al interior de las entidades se reportó un nivel alto de coordinación entre las diferentes dependencias a pesar de la dispersión de las funciones de asesoría, contratación, defensa y producción normativa.
- Los esfuerzos en capacitación para las áreas dedicadas a la gestión jurídica se estaban enfocando a temas de contratación estatal, en detrimento de los otros frentes de gestión.
- Los comités de conciliación eran percibidos como instancias de utilidad aunque se exigía que la actividad de la DDJN- MIJ más que presencial y “validatoria de decisiones” contribuyera en la determinación de políticas y estrategias.
- A pesar de que las entidades manifestaban contar con medios para el seguimiento de procesos (Causas, valoración del riesgo de condena, monto de las pretensiones, argumentos jurídicos y cuestiones procesales) existía una dificultad para compilar, consolidar y validar la información a nivel nacional como se demostró al momento de ejecutar el mandato contenido en la Directiva Presidencial 1 de 2004²¹.

Ahora bien, a medida que se construyó esta primera perspectiva de la situación, se fue dando impulso de manera desigual a las líneas establecidas en la política a causa de factores como limitación de recursos, demoras en la ejecución de las actividades por insuficiencia de directrices claras, problemas de articulación con otras reformas, etc. En este sentido en cada uno de los componentes señalados en el Conpes pueden hacerse algunas observaciones específicas.

2.1. Diseño e implementación del sistema de recaudo de información

En el año 2004 se inició el diseño del LITIGOB, herramienta cabeza cargo del MIJ cuyo principal fin era planear, registrar, consultar, actualizar y controlar vía web toda la información relevante relacionada con las labores de defensa judicial (actores, pretensiones, tipos de acción, etapas procesales, decisiones en las diferentes instancias, etc.); recolección de experiencias o casos similares; seguimiento a los comités de conciliación;

²⁰ Helena Alviar, et al. Op.Cit. Pág. 107:

²¹ Cfr, DNP (PRAP) -MIJ, *Estrategia gestión jurídica de la Nación. Diagnóstico preliminar de gestión*, Bogotá, Mimeo, Agosto de 2004.

información sobre las labores de mediación de la DDJN en los conflictos interadministrativos; consulta de Jurisprudencia relacionada; administración automática de archivos; chats; foros y de correo electrónico.

Dada la amplitud de las propuestas para este sistema se propuso una primera etapa en la que se creó el módulo “Sistema Pleitos de la Nación” (con recursos de donación y posteriormente con recursos provenientes de crédito externo que fueron canalizados a través del proyecto de inversión “Apoyo a la estrategia de gestión jurídica de la administración pública nacional – PRAP”), cuyo principal insumo fue la información reportada por las entidades en cumplimiento de la Directiva Presidencial 1 de 2004 y las posteriores actualizaciones realizadas vía web por parte de las oficinas jurídicas.

Esta primera etapa no estuvo exenta de problemas, pues una validación aleatoria de los datos por parte de la DDJN dio como resultado que, en muchos casos la información reportada por los abogados de las entidades estaba incompleta o presentaba errores²², los cuales no pudieron ser subsanados por la falta de herramientas y personal²³.

En la segunda etapa que abarcaba propiamente el LITIGOB el alcance propuesto en un principio para el sistema tuvo que restringirse parcialmente e implementarse más pausadamente, por factores como las limitaciones tecnológicas, la disponibilidad presupuestal (a través de los proyectos “Apoyo a la estrategia de gestión jurídica de la administración pública nacional – PRAP” y “Apoyo a la solución conciliatoria de los pleitos contra la nación de Colombia”) y la necesidad de generar economías de escala con otras iniciativas relacionadas como la propuesta de creación del Sistema Único de Información Normativa (SUIN) cuyo propósito, en ejecución de la estrategia de racionalización normativa, era la sistematización de la información derivada de la compilación de la legislación vigente por sectores administrativos con análisis jurisprudencial y de vigencias desde 1886 hasta 2005.

No obstante, en el proceso de diseño del sistema, la expedición del Decreto 1795 de 2007 pretendió dar un impulso más decidido al adoptar al LITIGOB como el sistema único de recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, interna e internacional, del Estado y al establecer a todas las entidades del orden nacional la obligación de alimentar el sistema y contar con un responsable para tales fines.

En este contexto, como solución de información el contratista encargado del diseño del LITIGOB entregó un sistema basado en un *workflow* denominado Gattaca que se encarga, entre otras funciones, de:

- Gestión de la información de hasta de 33 tipos de procesos
- Registro los documentos asociados a las actividades predefinidas en los procesos
- Consultas
- Administración del sistema
- Funciones complementarias²⁴

²² Dentro de los problemas de calidad de la información cabe citar de manera textual las observaciones formuladas dentro de la consultoría de apoyo a las reformas a la Gestión Jurídica Pública de 2005: “La [información] proveniente de los formatos tiene serios errores de calidad ocurridos por errores de las entidades, por diseño del formato, por el hecho de que usar este sistema no está incorporado dentro del modelo de gestión de cada actor, por no contar con competencias suficientes para solucionar los obstáculos que les presentó el formato y por no tener atado un mecanismo de control.

El formato presentó los siguientes obstáculos como medio de captura de la información: En primer lugar, se trató originalmente de un archivo de Excel con campos restringidos por tipo de datos (Vg. en los campos para fecha no permitía la introducción de datos en letras, etc.). Sin embargo, al no estar protegido contra cambios algunas entidades modificaron los campos y devolvieron una información no homogénea y difícil de consolidar. En segundo lugar, el formato contaba con funciones (como la conversión de pretensiones a moneda nacional automática) que dejaron de funcionar en el uso. Por último, debido a que el archivo tenía dos hojas (la de la entidad como demandada y la de la entidad como demandante) se presentaron confusiones por parte de entidades que introdujeron los datos en el lugar procesal equivocado” Cfr, Pilar Contreras, Consultoría para el apoyo a las reformas a la Gestión Jurídica Pública - Contrato número 12726, Bogotá, Mimeo, 2005. Pág. 21.

²³ En este intento de depurar los registros obtenidos se realizaron entre 2005 y 2006 acercamientos de la DDJN al Consejo Superior de la Judicatura con el fin de examinar la posibilidad de que el sistema de gestión de procesos Siglo XXI y el banco de datos estadísticos proveyeran los datos para validar la información contenida en el módulo de pleitos de la Nación, pero la información requerida por el Gobierno Nacional no se ajustaba a la naturaleza de estas herramientas.

²⁴ Diego Hernán Pérez, *Informe sobre LITIGOB*, Bogotá, Ministerio de Interior, Mimeo, Octubre de 2009

De este modo, aunque se propuso una herramienta para la consolidación de la información con un mayor alcance que el módulo de pelitos de la Nación, no fue diseñado para generar indicadores útiles que permitieran adoptar medidas preventivas en las entidades o producir información estratégica para visibilizar la problemática de los pasivos contingentes²⁵.

Debe decirse que el diseño del sistema, de manera secuencial (de acuerdo a las etapas de cada proceso), en especial el módulo encargado de la gestión de los procesos es rígido y no permite la inclusión de nuevos eventos a lo largo del litigio como la acumulación de procesos o el cambio de apoderado, entre otros²⁶.

De otro lado, el sistema a pesar de su innegable importancia sufrió varios inconvenientes por la limitada aceptación de las entidades que, en varios casos, percibían la carga de información como una exigencia externa más que se suma a los otros reportes que deben realizar a autoridades como la Contraloría. Por esta razón se difundió el uso por parte de herramientas propias de información²⁷ o se produjo la carga de datos imprecisos. Estos factores junto a problemas funcionales y técnicos como la imposibilidad de hacer un verdadero control de actividades específicas o la falta de control de algunos campos, hizo que la actualización de la información fuera engorrosa y de difícil validación.

Por estas razones, el MIJ decidió suspender la operación del sistema y desde finales de 2009 se ha enfocado en la tarea de hacer su replanteamiento junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), entidad con la que ha venido trabajando en un nuevo formato único de reporte de información (y por supuesto en la recolección de la misma) que permita establecer una nueva línea base en materia de pasivos contingentes.

2.2. Diseño e implementación de modelos de gestión jurídica pública

Este componente de la política, que se ha venido ejecutando desde mediados de 2006, puede ser resumido empleando las tres fases que se establecieron para la consultoría que contribuyó a su desarrollo²⁸. Así, una primera etapa se concentró en una evaluación crítica de la estructura, sistemas de coordinación, actividades de prevención de daño antijurídico y la organización y estructura de 40 entidades de la administración pública nacional²⁹.

Para tal fin, al no contarse con estudios detallados sobre el tema se partió de un modelo conceptual o un “nivel ideal” en el que se establecía una descripción concreta de lo que se pretendía que las entidades (en los niveles de planeación, ejecución y seguimiento) lograran en los diferentes frentes de su gestión jurídica (asesoría, producción normativa, defensa y contratación). En dicha evaluación la gran parte de las entidades se ubicaron en un nivel aceptable o deficiente presentándose como principales debilidades las resumidas en la Tabla 2.

25 Marta Madrid Malo- Luz Emilse Rincón, *Análisis Litigob. Sistema de Información Litigiosa y Pasivos Contingentes*, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, Marzo de 2006. Diego Hernán Pérez, Op. Cit.

26 Diego Hernán Pérez, Op. Cit. Pág. 6.

27 Marta Madrid Malo- Luz Emilse Rincón, Op. Cit.

28 Este proyecto fue encomendado a la Unión Temporal Stratco – Corporación Excelencia en la Justicia con la estrecha colaboración de la DDJN – MIJ y la coordinación del PRAP - DNP.

29 UT Stratco – Corporación Excelencia en el Justicia, *Documento Final de la Fase de Evaluación Crítica, Cuarto Informe, Diagnóstico de 40 entidades*, Proyecto: PRAP/PNUD-00042565 Contrato – 0000002387, Bogotá, Octubre de 2006.

Tabla 2. Resultados de la Evaluación Crítica

Nivel	Asesoría	Contratación	Defensa	Producción normativa
Planeación	No hay información adecuada para el desarrollo de la función	Baja coordinación intra e intersectorial	Bajo nivel de información sobre proyectos y actividades de la entidad	Baja coordinación intra e intersectorial
	Carecen de directrices unificadas para el desarrollo de la función		No existen política para identificación del daño antijurídico	La formulación de políticas no está basada en estudios previos
	Baja coordinación intra e intersectorial		No existen mecanismos de prevención del daño	
Ejecución	Escasa información del área jurídica sobre actividades de la entidad	No se hacen análisis que ayuden a la formulación de políticas de contratación de la entidad	Pocas veces hay un proceso riguroso y estandarizado de defensa	No se sigue un proceso riguroso ni estandarizado
	No se involucra al área jurídica en las fases iniciales de las actividades		No se cuenta con mecanismos de distribución de riesgos	Pocas veces el área jurídica hace acompañamiento desde el inicio de la labor
	No existen mecanismos expeditos para consultas frecuentes		El comité de conciliación pocas veces cumple su cometido	Poca divulgación de las normas producidas
			no existen estudios para la prevención del daño	No se planean estrategias para mitigar riesgos
Auditoria y seguimiento	No existen niveles de servicio acordados previamente	No existen niveles de servicio acordados previamente	No existen esquemas de seguimiento	Después de los fallos judiciales no se analiza impactos ni se toman correctivos
	No se hace seguimiento a los efectos de las asesorías	No se hace seguimiento	No se analizan los efectos de los fallos	Se da muy poca retroalimentación a las dependencias de las entidades sobre las causas del daño
			Se da muy poca retroalimentación a las dependencias de las entidades sobre las causas del daño	

Fuente: – Stratco - Corporación Excelencia en el Justicia, Documento Final de la Fase de Evaluación Crítica

Con base en estas conclusiones, la segunda fase se concentró en el diseño del modelo de gestión que abarca aspectos como estructura organizacional, institucionalidad necesaria para la implementación, definición de

macroprocesos y formulación de indicadores de gestión para cada uno de los frentes: asesoría, defensa, contratación y producción normativa bajo la metodología *balanced scorecard*³⁰.

En esta etapa, el punto que más discusión generó al interior del Gobierno Nacional fue la definición en el nivel central³¹ de la instancia encargada de la gestión jurídica, la cual se propuso estuviera en cabeza de la Secretaría Jurídica de la Presidencia que se vería “ampliada” en términos de las competencias asignadas (ya que iba a contar con una dirección de Ordenamiento Jurídico y otra de Defensa Judicial) y las relaciones de tipo funcional con diversos entes de apoyo como el MHCP, el Archivo General de la Nación o la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, entre otras.

Se evaluaron otras alternativas como la creación de: un departamento administrativo, de un sistema administrativo, de una “j” (dependencia sin personería pero autonomía administrativa y financiera según el Art. 54 de la Ley 489), También se consideró la escisión del MIJ, así como mantener inmodificada la estructura del nivel central, entre otras medidas. En este proceso, se valoraron al final tres alternativas dependiendo de una serie de criterios que se consideraron centrales para el modelo como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Alternativas propuestas para la institucionalidad - Gestión Jurídica

Criterios	Secretaría jurídica ampliada	Viceministerio de GJP	Dirección de GJP del MIJ
Aseguramiento del cumplimiento del marco conceptual en la mayoría del Estado	Alto	Medio (depende del marco normativo)	Medio
Visibilidad para liderar y coordinar, políticas, procesos, indicadores y mejoras	Alto	Medio/Alto	Bajo
Capacidad de convocatoria para impulsar iniciativas comunes	Alto	Medio/Alto	Medio/Bajo
Conocimiento general del funcionamiento de la GJP en el Estado	Alto	Alto	Alto
Aseguramiento de la vigencia de la política con independencia de los cambios en el ejecutivo	Bajo	Alto	Medio
Capacidad de rendición de cuentas de su gestión como ente rector de la GJP	Bajo	Alto	Alto

Fuente: Stratco – Corporación Excelencia en la Justicia, Op. Cit.

Dado que se había descartado de plano la creación de la Secretaría Jurídica Ampliada, se tomó como segunda opción la creación de un Viceministerio de Gestión Jurídica Pública, que a pesar de ser de recibo en un primer momento, fue descartada cuando se estudió la reestructuración del MIJ en 2008 en la cual se propuso un fortalecimiento y transformación de la DDJN en la Dirección de Defensa Jurídica del Estado.

Esta demora en la toma de decisiones acerca de la organización de la gestión jurídica y el poco posicionamiento del tema al interior del Gobierno, entre otros factores, afectaron enormemente la implementación del modelo (tercera fase de su desarrollo), pues como condición indispensable de la misma debía contarse con la plena aprobación del Gobierno Nacional. Así, fue hasta el año 2009 que se implementó un piloto en cuatro entidades (incluidas las entidades cabeza de sector) del administrativo Interior y Justicia y el sector Agricultura y Desarrollo Rural.

En estos pilotos mediante la participación activa de cada entidad, el MIJ y el equipo de consultores se realizó un diagnóstico parecido al realizado en la fase de evaluación crítica, para luego pasar a la definición de la

³⁰ UT Stratco – Corporación Excelencia en la Justicia, *Fase II Diseño, presentación y sustentación de Modelos de Gestión Informe Final Modelos de Gestión Jurídica Pública*, Proyecto: PRAP-/PNUD-00042565 Contrato – 0000002387, Bogotá, Diciembre de 2006.

³¹ La propuesta también se extendió a una reorganización en los niveles intersectorial, sectorial y por entidad.

estrategia de implementación del modelo y fijar el plan de trabajo. En este contexto, dichas entidades adoptaron el modelo cuyo funcionamiento se espera genere en el mediano plazo una ola de replicas que llegue a extenderse a la totalidad de la administración pública nacional y por supuesto genere cambios importantes en la estructura, las herramientas tecnológicas y la planeación y evaluación de la gestión jurídica.

2.3. *Diseño e implementación del plan de capacitación*

A pesar de la importancia de la profesionalización de los servidores encargados de la gestión jurídica pública este componente ha tenido un desarrollo lento, principalmente a causa de las demoras en la implementación del modelo de gestión y las limitaciones presupuestales.

Debe señalarse para empezar que el plan de capacitación establecido en el Conpes 3250 de 2003 fue ampliado en su alcance, al verse transformado en un plan de profesionalización por el influjo de la Ley 909 de 2004 que reguló el Sistema de Empleo Público y Carrera Administrativa, pues esta introdujo una serie de elementos que obligan a un mayor detalle en el diseño.

Así, junto a principios de gerencia pública completamente aplicables a la gestión jurídica pública como la flexibilidad en la organización y gestión de la función pública, la Ley introduce el concepto de los cuadros funcionales como la agrupación de empleos semejantes en funciones y responsabilidades y que requieren conocimientos y/o competencias comunes. Adicionalmente, el desarrollo y la reglamentación de dicha norma (Decreto Ley 770 de 2005 y el Decreto 2539 de 2005, entre otros) determina la naturaleza general de las funciones para cada uno de los niveles jerárquicos de empleo (directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial) y señala las competencias laborales en los mismos³².

De tal forma, en la estructuración del modelo de gestión jurídica la preparación de los cuadros funcionales requiere más que una preparación sobre temas específicos (como se propone en una primera fase de ejecución de la política), la generación de habilidades que permitan que el desempeño del servidor aumente y el perfil del mismo se especialice en la labor para la cual fue vinculado.

Con esta precisión en mente se inicia en 2006 la etapa preparatoria para la contratación del diseño del Plan de Profesionalización, pero la carencia de recursos hace que se aplace y se rezague³³ frente al modelo de gestión, cuyo proceso de diseño comienza en octubre del mismo año con la evaluación crítica de la gestión jurídica de las entidades de la administración pública nacional al cual se hizo referencia con anterioridad.

No obstante, esta dilación permitió que, a la luz de los resultados de la reestructuración del MIJ en 2008 y la definición del arreglo institucional del modelo de gestión jurídica, se propusiera una iniciativa de mayor alcance. Así, se proponen dos productos específicos:

- a. El diseño de las competencias laborales para los servidores encargados de cada uno de los frentes de gestión jurídica pública (incluyendo un piloto para los frentes de Defensa Judicial y Contratación); y
- b. El diseño de un verdadero sistema de gestión del talento humano que a partir de una serie de competencias específicas defina los procesos de selección, evaluación de desempeño, desarrollo y capacitación e incentivos³⁴ (con financiación del proyecto de inversión “Apoyo a la estrategia de gestión jurídica de la administración pública nacional – PRAP”).

³² Las competencias laborales son definidas como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público

³³ Es necesario resaltar que a pesar de esta limitación la DDJN – MIJ ha llevado a cabo de manera ininterrumpida capacitaciones a las entidades estatales en temas como acciones de repetición, funcionamiento de los comités de conciliación, uso de la Conciliación Contenciosa y Mecanismos Alternos de solución de los conflictos y lineamientos para el manejo del sistema de información litigiosa entre otros temas. Igualmente como herramienta auxiliar la Dirección expidió en 2004 la “Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico”.

³⁴ Este diseño parte del diagnóstico de las competencias laborales de los abogados encargados de la Gestión Jurídica Pública que el MIJ realizó en el primer semestre de 2009 con la firma Remolina Estrada, quien fue la encargada de formular la propuesta de diseño del sistema de gestión de talento humano. Véase, Remolina Estrada Consultoría Gerencial S.A, *Diagnóstico sobre competencias laborales de los abogados de la gestión jurídica pública* (proyecto: préstamo BID/156/OC/CO Contrato No. Sub. 0000003883), Bogotá, Ministerio de Interior y Justicia, Mayo de 2009. Igualmente, puede destacarse el documento de informe final del diseño del sistema de gestión en URL: <http://www.mij.gov.co/eContent/library/documents/DocNewsNo1324DocumentNo3529.PPTX>

Al amparo de este sistema se desarrolla el plan de profesionalización y mejoramiento de competencias laborales, que se ve complementado por un sistema de certificación integral que busca la normalización, evaluación, formación y certificación de los abogados defensores del Estado.

Esta propuesta actualmente se encuentra en proceso de socialización con los diferentes actores que intervienen y en los próximos meses se espera iniciar su implementación.

2.4. *Propuestas normativas para la sostenibilidad institucional*

La variedad de normas expedidas a lo largo de la ejecución de la política es amplia y en algunos casos aún está por verse la utilidad de algunas de ellas por la dinámica que ha tomado y que se han mostrado con anterioridad.

Igualmente, la contribución de la mayoría de ellas se ha ido señalando en la descripción de cada uno de los componentes de estrategia por lo que se hará una relación de las principales normas expedidas en ejecución de la política que se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4. Principales normas expedidas en la ejecución de la política de Gestión Jurídica

Norma	Descripción
Directiva Presidencial 02 de 2003	Señala una serie de órdenes para el uso de mecanismos alternos de solución de conflicto entre entidades públicas
Decreto 200 de 2003 (derogado)	Por medio del cual se establece la estructura y funciones del MIJ y se modifica las funciones de la DDJN.
Directiva Presidencial 01 de 2004	Ordena la realización de una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación, así como a lo establecido por el documento CONPES 3250 de 2003
Directiva Presidencial 01 de 2005	Establece directrices para la ejecución del proyecto de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico
Directiva Presidencial 02 de 2005	Instrucciones orientadas a facilitar que el Estado colombiano adelante una estrategia coordinada para la atención y defensa de los casos que se encuentran ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otras instancias internacionales.
Circular 07-9641 DJN-800 de 2007	Establece consideraciones sobre la acción de repetición
Ley 1105 de 2006	Adopta el sistema único de información para la gestión jurídica del Estado
Decreto 1795 de 2007	Reglamenta parcialmente el artículo 15 de la Ley 790 de 2002
Decreto 4530 de 2008 y Resolución 3598 de 2008	Por el cual se modifica la estructura del MIJ y se crea la dirección de defensa jurídica del Estado. Crea al interior de la dirección de ordenamiento el Grupo de Racionalización Normativa y el grupo de divulgación normativa. Igualmente establece los grupos de la dirección de defensa jurídica del Estado.
Decreto 2484 de 2008	Crea la Comisión Intersectorial para la defensa de los intereses jurídicos del Gobierno
Directiva Presidencial 05 de 2009	Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo Contencioso Administrativo

Norma	Descripción
Circular Externa DIR09-234-DDJ-0350 de 2009	Establece las directrices para la Defensa Jurídica del Estado y los Comités de Conciliación, ésta se divide en dos partes: a) coordinación de la defensa de proceso con cuantía superior a 2000 salarios mínimos mensuales vigentes y b) los Comités de Conciliación
Decreto 1716 de 2009	Modifica la reglamentación de los comités de conciliación y establece la Red Nacional de Información en materia litigiosa
Decreto 1345 de 2010	Por el cual se establecen directrices de técnica normativa.

Fuente: Normatividad relevante

2.5. Articulación con otras estrategias transversales

Como se había insinuado, la política de gestión jurídica debe ser valorada en conjunto con las estrategias de racionalización normativa y de contratación pública. En relación con la primera de ellas debe señalarse que la conexión siempre ha sido estrecha en tanto que la simpleza y cognoscibilidad del ordenamiento jurídico, no sólo son presupuestos para la calidad de las actividades de defensa judicial, sino para los otros frentes de gestión.

En este contexto, la estrategia de Racionalización Normativa, respaldada en un principio mediante la Directiva Presidencial N° 1 de 2005, fue impulsada de manera paralela a la de gestión jurídica al punto en que en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 fueron tratadas de manera indistinta en el mismo aparte que fijaba las líneas de trabajo para el cuatrienio.

El objeto de esta estrategia ha sido desde un principio lograr certeza sobre la vigencia de las normas que conforman el ordenamiento jurídico colombiano, expedir decretos únicos por sectores o temas, adoptar lineamientos para la producción normativa y por supuesto diseñar e implementar el SUIN al cual se hizo referencia con anterioridad. De tal forma, mediante la financiación a través de recursos del presupuesto (con los proyectos de inversión “Actualización e implementación del sistema único de información normativa - SUIN de Colombia” y “Formulación y fortalecimiento de mecanismos de simplificación del ordenamiento jurídico en Colombia”) se ha dado impulso a estos objetivos.

Hasta este momento se ha acometido el inventario total de todas las leyes y los decretos expedidos desde 1886, así como de toda la jurisprudencia de Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional, publicada desde 1910. Igualmente, se ha efectuado el análisis de vigencia de aproximadamente un 70% de las normas y se han preparado versiones preliminares de las compilaciones y los decretos únicos. Toda esta información se pretende incluir en el SUIN, que actualmente se encuentra en la etapa I de construcción, en la cual aun se encuentra en ajustes pero que permite vía web hacer consultas de aproximadamente 12.000 normas por datos identificadores, sector, temas y por número de diario oficial³⁵.

Ahora bien, a pesar de la relación entre las dos estrategias no se logró una completa armonización de las mismas y la generación de economías de escala, dados los desiguales tiempos de ejecución y por la dificultad de establecer los límites entre ellas. Así, puede verse que al momento de discutirse el arreglo institucional y la implementación del modelo de gestión jurídica pública en el año 2007 se suscitó una controversia al formularse una propuesta inicial de ubicar las funciones relacionadas con racionalización normativa bajo el control de la instancia rectora del modelo de gestión que al final se decidió a favor de la independencia funcional del tema.

Igualmente, algunas dificultades en la coordinación entre el MIJ y la Secretaría Jurídica de Presidencia impidieron que se mantuviera la conexión entre ambas estrategias e incluso se perdiera unidad en el tema de racionalización. Un ejemplo de ello lo constituye el proyecto de inversión “Implementación del fortalecimiento

35 Reportes de avance a 2010 del indicador SIGOB “Implementar el Sistema Único de Información Normativa” a cargo del MIJ. URL: <https://www.sigob.gov.co/met/meta.info.aspx?m=501>. Debe anotarse que la labor de compilación de las normas citadas se realizaron esfuerzos considerables en tanto que sin recursos adicionales se acometió con las oficinas jurídicas de las cabezas de cada sector administrativo, la Imprenta Nacional, Presidencia de la República y el PRAP una búsqueda de 397 Gacetas Judiciales de la Corte Suprema de Justicia y los Anales del Consejo de Estado entre 1910 y 2004, así como todas las gacetas de jurisprudencia de la Corte Constitucional.

de los procesos de adopciones de decisiones del Presidente de la República a través de la secretaria jurídica nacional” formulado por la Secretaría Jurídica para las vigencias 2007 y 2008, pues esta iniciativa con el objeto de brindar herramientas para la negociación, tramite y aprobación por parte del Congreso de la República de los acuerdos de libre comercio, incluyó varias actividades que se habían propuesto en la estrategia de racionalización normativa en cabeza del MIJ tales como la revisión de los proyectos de decretos compilatorios por sector o estudios de impacto normativo y consistencia fiscal de las normas, aumentando así la complejidad en la coordinación de las actividades.

De otro lado, la articulación de la gestión jurídica pública con la estrategia para la creación del sistema de contratación pública, fue aun más débil aparentemente por el avance más sostenido de la segunda dado que para el año 2003 ya se había recorrido un camino considerable, tanto con los diferentes proyectos de ley que pretendían modificar la Ley 80 de 1993, como con la expedición de los documentos Conpes 3107 de 2001 (Política de manejo de riesgo contractual del Estado para procesos de participación privada en infraestructura), 3133 de 2001 (Modificaciones a la política de riesgo), 3186 de 2002 (Eficiencia y transparencia en la contratación pública) y el 3249 de 2003 (Política de contratación para un Estado gerencial).

De tal forma, la estrategia del sistema de contratación pública se fue encaminando, entre otros fines, al desarrollo e implementación de una medición económica de los procesos de compra y de contratación, así como la formulación de políticas públicas que orienten el diseño y puesta en marcha del sistema de información de compras públicas con base en Internet generando un nivel elevado de diferenciación con la estrategia de gestión jurídica.

De tal forma, no logró un alto nivel de articulación con el modelo de gestión jurídica pública a pesar de contribuciones a este último como el “Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública” de 2004, en el cual se detallaron las causas y medidas de prevención del daño antijurídico en cada una de las etapas de la contratación³⁶.

Esta disociación se hizo más evidente con ocasión del desarrollo de la línea de trabajo que contemplaba el diseño y puesta en práctica de arreglos interinstitucionales en materia de contratación (que incluía la posibilidad de establecer una instancia rectora en el tema encargada de la formulación de políticas que orienten la adquisición de bienes, obras y servicios del Estado. Dado que en 2007 cuando se trató el arreglo institucional para la implementación del modelo de gestión jurídica pública, al igual que en el caso de la estrategia de racionalización normativa, se excluyó luego de varias discusiones el espectro del modelo sin que se propusiera algún mecanismo de articulación de esfuerzos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente consignado en los apartes dedicados a la ejecución de cada uno de los componentes de la política, es necesario resaltar los esfuerzos presupuestales realizados para el avance en su implementación señalando, como puede verse en la Tabla 5, la situación de las tres últimas vigencias en las que puede apreciarse una reducción en las apropiaciones para la estrategia.

Tabla 5. Apropiaciones definitivas para la ejecución de la estrategia de Gestión Jurídica 2002 – 2010 (Miles de pesos corrientes)

Proyecto	Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (inicial)
Actualización e implementación del sistema único de información normativa - SUIN de Colombia	11 Otros recursos									344.520
	18 Prestamos destinación específica									587.251

³⁶ Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP, *Manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2004.

Proyecto	Recursos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (inicial)
Apoyo a la estrategia de gestión jurídica de la administración pública nacional – PRAP	10 Corrientes			65.850						
	11 Otros recursos				199.810	28.996				
	14 Prestamos destinación específica			1.251.150	888.029	232.003				
Apoyo a la solución conciliatoria de los pleitos contra la nación de Colombia	11 Otros recursos						132.000	250.000	200.000	100.000
	15 Saldos									27.000
	19 Donaciones						796.650	645.450	890.523	
Formulación y fortalecimiento de mecanismos de simplificación del ordenamiento jurídico en Colombia	11 Otros recursos				300.000	315.000	100.000			
TOTAL		-	-	1.317.000	1.387.839	575.999	1.028.650	895.450	1.090.523	1.058.771

Fuente: SIIF - MHCP - DNP

3. Las perspectivas a futuro

Como se vio en la descripción de la ejecución de la estrategia, el impulso a la gestión jurídica pública ha sufrido cierta desaceleración por la dificultad de insertar de manera más efectiva en la agenda del Gobierno Nacional la preocupación por la implementación del modelo de gestión. Esta dificultad se hizo más que evidente en el proceso de reestructuración del MIJ en el año 2008 en el cual se renunció a las opciones de la Secretaría Jurídica de Presidencia (ampliada) o el Viceministerio de Gestión Jurídica a favor de la propuesta de fortalecimiento de la DDJN.

Sin embargo, esta opción aporta elementos valiosos como por ejemplo, el cambio de denominación de la DDJN a la de Dirección de Defensa Jurídica del Estado (DDJE), el cual si bien continúa con una perspectiva recortada de la actividad jurídica del Estado colombiano al centrarse principalmente en la defensa, permite hacer ciertas precisiones útiles para la definición de una política de gestión jurídica.

Así, el estudio técnico de la reestructuración del MIJ señala que la introducción de la palabra Estado en lugar de Nación responde a que este último “incluye a la sociedad y sus finalidades; es decir, el desarrollo de una cultura común y la realización personal de los habitantes dentro de una sociedad, mientras que la noción de Estado está más enfocada hacia todo lo que tiene que ver con la definición de los parámetros jurídicos que guían al país, lo que demuestra que, aunque son diferentes, los conceptos de Estado y Nación son complementarios”³⁷.

Igualmente, la modificación del término judicial por jurídica, hace referencia al hecho de que la Gestión Jurídica Pública no sólo se enfoca a los litigios en los que es parte el Estado, sino que incorpora herramientas de gestión pública que se deben también aplicar a los procesos jurídicos diferentes a los establecidos en las normas procesales, tales como el diseño de políticas, el seguimiento, evaluación y control de los indicadores de la gestión.

Ahora bien, estos cambios, junto con la adopción parcial de la organización de la gestión jurídica en el nivel central propuesta por en el modelo original, no han evitado que la desarticulación de los diferentes frentes

37 Ministerio de Interior y Justicia, Estudio Técnico de Fortalecimiento del Ministerio del Interior y de Justicia, Noviembre de 2008. Pág. 513.

en la gestión jurídica continúe y que siga creciendo la preocupación por la magnitud de los pasivos que, dependiendo de la fuente, pueden calcularse en atención a las pretensiones en magnitudes que van desde los \$431 billones a \$675 billones³⁸.

Desde el punto de vista de las apropiaciones y pagos de sentencias y conciliaciones, puede advertirse que desde el inicio de la implementación de la política han seguido creciendo los montos pagados al pasar de \$120.506 millones de pesos en 2003 a \$405.664 millones en 2009, es decir una variación promedio del 29% en el periodo, como se muestra en la Tabla 6 en la cual se detalla igualmente el comportamiento de las apropiaciones desde 1995.

Tabla 6. Apropiaciones y pagos de sentencias y conciliaciones 1995 - 2010 (Millones de pesos corrientes)

Año	Apropiación	Compromisos	Obligación	Pago
1995	206.930	176.059	ND	144.422
1996	231.979	214.556	ND	191.202
1997	258.182	207.977	ND	157.483
1998	404.132	197.417	ND	125.135
1999	180.530	102.385	96.396	69.038
2000	206.432	153.615	150.940	109.095
2001	201.368	147.520	144.821	113.671
2002	194.611	165.008	111.608	72.822
2003	201.047	168.095	157.994	120.564
2004	237.809	203.999	182.309	162.957
2005	246.844	163.194	79.787	204.237
2006	318.610	209.706	214.166	230.217
2007	302.120	237.191	235.320	254.573
2008	287.215	314.057	310.389	298.731
2009	700.299	420.959	413.979	405.664

Fuente: SIIF - MHCP

En este contexto, la naturaleza de las controversias (no de las acciones) que son ventiladas ante los órganos jurisdiccionales, a pesar de los avances en la implementación de la política, aún conserva varios de los elementos que la caracterizaban en 2003 como puede verse en la Tabla 7 en la que se detallan las causas frecuentes de litigio y los sectores en los que se presentan³⁹.

³⁸ La primera cifra corresponde a las estimaciones hechas por el MHCP, mientras que la segunda corresponde a la CGR. En ambos casos se incluye la demanda por reparación directa por la expropiación del fundo con explotación carbonífera "Tierras del oriente antioqueño" realizada por el INCORA a mediados de los 60 el cual según la información del MHCP presenta una pretensión de aproximadamente \$333,80 billones de pesos, mientras que según la CGR ascienden a \$595,2 billones. Cfr. Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, *La problemática de las demandas contra el Estado*, Contraloría General de la República, Mimeo, 2009.

³⁹ Debe anotarse que a pesar de que en el Gobierno Nacional y algunos entes de control se tiene esta "intuición" sobre las causas de litigios, es necesario realizar un nuevo estudio de este asunto. Con esta preocupación en mente el MIJ ha contratado con el consorcio Universidad Sergio Arboleda - Cámara de Comercio de Bogotá, una consultoría financiada con recursos de donación del Banco Mundial que pretende analizar una muestra de 300 procesos de alto impacto, por reclamaciones contractuales, laborales y responsabilidad extracontractual contra el Estado, ante la jurisdicción contencioso administrativa y ante los tribunales de arbitramento la cual se espera entregue sus resultados en el segundo semestre de este año.

Tabla 7. Comparativo causas frecuentes de litigio

Inicio de la ejecución de la política		Actualidad	
Sector	Causas frecuentes de litigio	Sector	Causas frecuentes de litigio
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivelaciones salariales ▪ Reestructuraciones de planta de finales de la década de los 90's ▪ Conflictos laborales comunes: traslados, reconocimiento de prestaciones sociales y problemas salariales 	Defensa y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abuso de autoridad ▪ Muertes de civiles por acción de agentes estatales ▪ Uso de armas de dotación oficial ▪ Liquidación de sueldos de retiro para personal militar y policial
Defensa y Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso de armas de dotación oficial ▪ Vehículos oficiales ▪ Responsabilidad por accidentes de conscriptos ▪ Asuntos laborales (nulidad y restablecimiento del derecho) derivados de la carrera militar 	Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nulidades y restablecimiento de derecho ▪ Procesos laborales ▪ Contractuales
Hacienda y Crédito Público	<ul style="list-style-type: none"> • Bonificación por compensación • Procesos de reestructuración de otras entidades (p.ej. Caja Agraria en liquidación o Telecom) • Procesos laborales de ex empleados del Ministerio (20% del total de procesos) 	Protección social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Laborales ▪ No reconocimiento de pensión de vejez o sobrevivencia ▪ Inconformidad de los afiliados por el servicio prestado
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos laborales ordinarios • Reestructuraciones • Pensión 50 años (para docentes) • Procesos ejecutivos laborales por atraso en el pago de cesantías parciales. 		

Fuente: Helena Alviar, et al, Op Cit. Y CGR, La problemática de las demandas contra el Estado, Op. Cit.

En este contexto, la principal línea de propuestas, informales por el momento, se encamina a la reasignación de funciones entre entidades en materia de gestión jurídica y por supuesto el papel que en los diversos niveles (planeación, diseño y determinación de políticas públicas; ejecución; y seguimiento y control) deben jugar el MIJ y el MHCP quienes han sido los principales actores en el desarrollo de la política.

De tal forma, teniendo en mente la magnitud del problema, la relación costo beneficio y con base en la experiencia española y chilena⁴⁰, se ha propuesto la creación de entidades con independencia financiera, administrativa y técnica, que asuman las funciones de formulación de políticas e iniciativas en materia de prevención del daño antijurídico, defensa jurídica y profesionalización de los apoderados del Estado señaladas por el Decreto 4530 de 2008 a la DDJE del MIJ, pero concentren la responsabilidad en el manejo de la gestión jurídica al asumir la totalidad de los procesos (nacionales e internacionales) en los cuales intervengan entidades nacionales y en algunos casos del nivel territorial.

40 En el caso español la defensa judicial se ha ejercido desde mediados del siglo XIX a través de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y la Abogacía General del Estado que es un órgano consultivo de alto nivel dependiente de la Secretaría de Justicia. Por su parte en el caso chileno la defensa se ejerce a través del Consejo de Defensa del Estado que ostenta la calidad de órgano descentralizado con personería jurídica e independiente de los diferentes ministerios.

En este sentido, la participación del Ministerio de Interior y Justicia en la defensa a nivel nacional y la coordinación propuesta en instancias como la Comisión Intersectorial de coordinación como el Grupo Operativo Interinstitucional de la Cancillería para los casos sometidos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos o la Comisión Intersectorial para la Defensa de los Intereses Jurídicos del Gobierno, es reemplazada por la actividad que en teoría desplegaría alguna de las entidades propuestas. Una descripción de cada una de estas formulas se encuentra en la Tabla 8.

Tabla 8. Propuestas preliminares para la organización de la institucionalidad de la Gestión Jurídica

Elementos	Consejo de Defensa Jurídica del Estado	Abogacía General del Estado	Consejo de Defensa del Tesoro Nacional
Naturaleza jurídica	Organismo autónomo del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y con patrimonio propio	Establecimiento público, adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, con personería jurídica, autonomía presupuestal, técnica y administrativa.	Unidad administrativa especial con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Fuente de recursos	Recursos Nación, ingresos propios, recursos provenientes por el ejercicio de la acción de repetición y de las costas que se obtengan en los asuntos judiciales en que intervenga y por los demás bienes que adquiera a cualquier título.	Recursos Nación	Recursos Nación
Composición del cuerpo directivo	Miembros elegidos por concurso que realizará la Comisión Nacional del Servicio Civil para un periodo de ocho (8) años. 7 Consejeros, el Presidente, el Director Nacional del CDJE, los Directores Seccionales y el cuerpo de abogados del Estado. El Presidente se elige de su mismo seno por mayoría simple para periodos de dos (2) años.	El Abogado General del Estado será elegido por el Presidente de la República, para un periodo de cuatro (4) años, de terna integrada por candidatos del Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República y el Auditor General de la Nación, y no podrá ser reelegido.	El Consejo de Defensa del Tesoro Nacional estará conformado por cinco (5) abogados de reconocida idoneidad y experiencia, quienes deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y se denominarán Consejeros de Defensa del Tesoro Nacional. El Gobierno Nacional determinará la forma de elección. Además, tendrá un director que se denominará Abogado General del Tesoro Nacional, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, abogado de profesión y quien deberá reunir las mismas calidades exigidas a los ministros del despacho
Funciones	a) Definición de políticas generales y estrategias para la prevención del daño; b) Asesorar al Presidente; c) Presentar proyectos de Ley; d) Representar a todas las entidades en asuntos judiciales; e) Realizar estudios e investigaciones sobre las causas e impacto del daño antijurídico; f) implementar el modelo de gestión jurídica pública.	a) Determinar la política de defensa legal del Estado; b) Expedir normas para el registro y contabilización de obligaciones a cargo del Estado; c) Absolver consultas sobre la interpretación y aplicación de normas en la materia; d) Imponer, previa aplicación del procedimiento establecido, las sanciones por la omisión de órdenes impartidas por el ente; e) Realizar investigaciones.	a) Representar a la Nación en todos los procesos judiciales y extrajudiciales; b) Consolidar la información litigiosa de la Nación; c) cuantificar las contingencias judiciales e informar a las autoridades correspondientes sobre los montos requeridos para el proceso presupuestal correspondiente; d) Proponer y preparar, por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ajustes normativos que se requieran dentro del ámbito de sus competencias.

Ahora bien, este tipo de propuestas no es nuevo y pueden citarse antecedentes como el proyecto de ley 164 de 2005 Senado, que fue archivado en la Comisión Primera y que proponía la creación de la Abogacía General del Estado. La limitación de estas iniciativas es que al enfocarse principalmente en la defensa jurídica del Estado olvidan el resto de frentes en los que la gestión jurídica se desarrolla (producción normativa, contratación y asesoría) y restan importancia al desarrollo de indicadores de gestión, resultado e impacto de la GJP, rediseñados o validados.

Igualmente, este tipo de propuestas deja en suspenso la solución a asuntos como la articulación de la política con otras estrategias transversales y por supuesto la multiplicidad de instancias que realizan el seguimiento a la actividad litigiosa pues no establecen ningún mecanismo para garantizar la unificación de criterios y metodologías, así como el intercambio y validación de información.

Ahora bien, junto a estos proyectos debe destacarse una idea aun en proceso de construcción que se acercaría parcialmente a estos requerimientos que se viene trabajando de manera conjunta entre el MIJ, MHCP, DNP y el BID, en la cual se busca combinar una estrategia de corto plazo enfocada a la gestión de casos activos con otra de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a la reingeniería del ciclo de gestión y la generación de sistemas de información. El detalle de esta estrategia se resume en las Tablas 9 y 10.

Tabla 9. Propuesta de corto plazo. Gestión de casos activos

Objetivos específicos	Actividades
Crear una oficina de defensa jurídica (ODJ) en el MHCP que asuma las funciones de defensa judicial y fortalecer la función de formulación de políticas de gestión jurídica en el MIJ	Diseño básico del modelo de gestión a implantar; Diseño organizativa de la ODJ; Diseño de los perfiles profesionales y de competencias de la ODJ; creación de la ODJ (contratación de abogados y técnicos de sistemas)
Dimensionar el costo fiscal implícito de los casos actualmente en proceso	Revisión exhaustiva de todos los procesos en todas las entidades públicas (situación procesal, montos económicos demandados, etc.), incluyendo tutelas; Diseño e implementación de una base de datos de los procesos activos; Revisión de la metodología de estimación de los pasivos contingentes y eventual readecuación; Diseño del proceso y la herramienta para el seguimiento de riesgos
Mejorar las estrategias de defensa de los casos complejos (mayor impacto fiscal, complejidad jurídica, efecto demostrativo)	Fijación de criterios para la clasificación de las demandas y su asignación posterior a las distintas entidades o a la ODJ; Auditoría jurídica y económica de los casos complejos; Revisión de las estrategias de defensa adoptadas y eventual readecuación; Apoyo continuo a la ODJ en la gestión de los casos complejos (equipos de abogados de apoyo)
Mejorar las estrategias de defensa de los casos rutinarios	Elaboración de instructivos para la mejora de la defensa de los casos rutinarios; Revisión de las estrategias de defensa adoptadas y eventual readecuación; Asesoramiento continuo a las oficinas judiciales de las entidades en la gestión de los casos rutinarios (equipo de abogados asesores)

Tabla 10. Propuesta de largo plazo. Reingeniería del ciclo de gestión y sistemas de información

Objetivos específicos	Actividades
Reducir el flujo de entrada de nuevos casos	Diagnóstico de la litigiosidad en cada una de las entidades públicas (25 más relevantes) ; Evaluación de los criterios, incentivos e instructivos de prevención existentes; Diseño e implementación de un plan de mejora de la prevención (con indicadores y metas) por entidades (25 más relevantes) ; Capacitación en materia de prevención
Mejorar el proceso de conciliación	Costos y beneficios, rentabilidad social de mejoramiento de procesos de conciliación; Diseño de nuevos criterios e instructivos para la fase de conciliación;
Incrementar la capacidad técnica jurídica de la defensa de los procesos	Evaluación de las capacidades técnicas y profesionales de los servicios jurídicos de las entidades públicas (n=25); Diseño de los planes de mejora de la gestión de los servicios jurídicos de las entidades públicas (n=25); Implementación de los planes de mejora; Apoyo al proceso de implementación del nuevo modelo de gestión y sistema
Mejorar la eficiencia de la gestión de los procesos	Modelamiento de procesos y homologación; Implementación del sistema de gestión integrado (BPM) en todas los servicios jurídicos de las entidades (incluyendo módulo de legislación y jurisprudencia); Apoyo al proceso de implementación del nuevo modelo de gestión y sistema ; Capacitación en estrategias de defensa; Diseño de modelo de seguimiento y monitoreo
Reducir el costo fiscal por mora	Análisis del mecanismo de pago de reparaciones, incentivos y análisis costo-beneficios por mora; Propuesta de nuevos criterios para la reducción de la mora; Diseño e implementación de nuevos criterios e instructivos para el pago en el caso de sentencia firme
Mejorar la gestión estratégica de la defensa jurídica del Estado	Diseño de un nuevo modelo de gestión estratégica del sistema de defensa jurídica del Estado y su articulación institucional; Diseño y propuesta de mecanismo de coordinación y consulta con la Contaduría, Contraloría y PGN; Evaluación institucional de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del MIJ; Diseño del Plan de Fortalecimiento de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del MIJ y su implementación
Incrementar el diálogo y la visión compartida con la Rama Judicial	Diseño de estrategias y criterios para fortalecer el diálogo con las instituciones de la Rama Judicial
Mejorar la información estratégica	Implementación de herramientas de tablero de mando estratégico
Mejorar los servicios de apoyo jurídico (OJD) a los servicios jurídicos de entidades públicas	Diseño de un módulo de legislación y jurisprudencia

Objetivos específicos	Actividades
Mejorar la eficiencia y la calidad de la gestión de los procesos	Análisis de necesidades en materia de sistemas informáticos y bases de datos para la gestión operativa; Análisis de necesidades en materia de sistemas informáticos para la gestión estratégica; Análisis de incentivos perversos de provisión de información; Diseño e implementación del sistema para la gestión operativo (BPM); Sistema de acciones de repetición; Sistema de apoyo jurídico: sistema de consulta de legislación y jurisprudencia; Sistema de capacitación y soporte; Sistema de gestión financiera y de talento humano; Diseño del nuevo sistema de información gerencial y estratégica; Diseño e instalación de una herramienta de bodega de datos (datawarehouse); Diseño e instalación de herramientas de tableros de mando (BSC).

De la simple lectura de la síntesis anterior puede inferirse que no obstante el enfoque más amplio de esta propuesta, aún se percibe un marcado énfasis en la defensa judicial en detrimento de otros frentes de gestión jurídica, al igual que una tendencia a desconocer las contribuciones que pueden realizar los diferentes avances logrados en la implementación de la política.

De tal forma, antes que una estrategia que parta de cero, es necesaria una verdadera evaluación de los aportes específicos de cada componente a lo largo de los casi ocho años que lleva su ejecución y a partir de los mismos debe hacerse énfasis en aquellos componentes que por su importancia deban ser privilegiados.

Igualmente, las iniciativas que a futuro se propongan en la materia además de encaminarse al desarrollo de un modelo institucional deben tener en cuenta las tareas inconclusas en la fijación de una política específica de gestión jurídica, así como la amplitud del tema y las relaciones que pueda tener el mismo con otros campos.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE GESTIÓN JURÍDICA DEL ESTADO

DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA

Es profesor de derecho de las Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. El profesor López Medina tiene un doctorado en derecho (Ph.D.) y una maestría en derecho (LL.M.) de la Universidad de Harvard en Estados Unidos; a nivel de pregrado tiene los títulos de Abogado y de Filósofo otorgados por Pontificia Universidad Javeriana. Entre sus actividades profesionales, el profesor López Medina es actualmente Conjuez de la Corte Constitucional de Colombia; ha sido Juez ad hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; además se ha desempeñado como consultor internacional en temas de justicia constitucional, reforma judicial y gestión jurídica de lo público entre otros temas. Ha impartido cursos y conferencias sobre sus temas de investigación en diversas universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. El profesor López Medina ha escrito, entre otras obras, los siguientes libros: “Teoría impura del derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana”, (Editorial Legis, 2004); “Interpretación constitucional”, (Consejo Superior de la Judicatura, 2002); “La letra y el espíritu de la Ley” (Editorial Temis, 2008) y “El derecho de los jueces”, (Editorial Legis, 2001, 2006).

COMENTARIO SOBRE
LA REFORMA DE GESTIÓN
JURÍDICA DEL ESTADO

A la Gestión Jurídica del Estado Colombiano se le pincharon las llantas

Liliana Caballero y Mauricio Díaz presentan en su informe sobre la gestión jurídica del Estado un panorama más bien pesimista. El crecimiento del tamaño y de la complejidad del Estado colombiano ha generado, en consecuencia, un crecimiento significativo de las demandas judiciales que los ciudadanos presentan. Este crecimiento asustó en primer lugar a los responsables financieros del Estado: vieron en él una explosión de posibles pagos que el Estado tendría que realizar en el futuro. Los abogados, paradójicamente, no han visto con la misma claridad la necesidad de tener una estrategia común de defensa de los intereses del Estado y de mejoramiento de su gestión jurídica. Las Facultades de Derecho, entretanto, enseñan la disciplina desde el punto de vista de la defensa de intereses privados, así muchos de los abogados realmente engrosen las filas del empleo público.

La defensa de intereses y derechos del sector privado cuenta así con mejor preparación y también mejores incentivos. Por esto, el sector privado sigue atrayendo mejor talento jurídico: los abogados cobran porcentajes de las pretensiones económicas de las demandas que interponen a favor de sus clientes, y las cobran efectivamente cuando resultan exitosas; los abogados del Estado tienen incentivos económicos mucho menos atractivos.

Por estas razones el Estado, en cambio, sigue atrayendo talento jurídico de menor calidad y constantemente alimentado por dinámicas clientelistas. La gestión jurídica estatal, que por su naturaleza es altamente técnica y especializada, queda con frecuencia encomendada a funcionarios públicos que muestran bajos niveles de adaptación y creatividad y que, frente a un sector privado agresivo, pierden constantemente en la lucha por la defensa de intereses.

Existe igualmente un indicador enormemente preocupante: del crecimiento que se ha dado en los últimos 15 años tanto de pretensiones, apropiaciones y pago de sentencias y conciliaciones se puede llegar a pensar que el Estado es víctima de una actividad consciente y metódica de extracción de recursos. Por vía judicial se puede acceder a recursos del Estado sin que tales desembolsos estén verdaderamente correlacionados con la defensa de los derechos fundamentales de las personas. El caso de FONCOLPUERTOS sigue siendo una dolorosa advertencia que el país no acaba de digerir por completo. Olas de litigio de esta naturaleza siguen apareciendo con frecuencia sin que el Estado tenga la capacidad estratégica de responder a ellas. Más aún: con frecuencia el Estado parece ser, de hecho, el generador de las oportunidades para la extracción inequitativa e ineficiente de sus propios recursos. El apetito burocrático de la política llevó a generar posibles derechos adquiridos a funcionarios que nombrados en provisionalidad ahora disputan empleos de carrera. El clientelismo desmedido ha generado un derecho laboral administrativo excesivamente confuso, cambiante, generador de inseguridades y enemigo tanto del trabajador público como del Estado. En tal situación de confusión pro-

liferan las demandas, queda congelada la voluntad de acción del Estado y se forman verdaderos carteles de abogados que demandan al Estado en los sitios donde el ordenamiento jurídico se muestra inconsistente y caprichoso.

Frente a indudables éxitos iniciales que tuvo el Distrito Capital en la estructuración de una estrategia de gestión jurídica estatal, la nación quiso replicar al camino. Inició con enjundia un proceso de mejoramiento de la gestión jurídica estatal pero, como lo muestran Caballero y Díaz, el proceso se detuvo abruptamente y hoy amenaza con ser completamente abandonado. En primer lugar, nunca se le ha dado la prominencia política que merece la gestión jurídica del Estado. El Estado colombiano, al día de hoy, no tiene un abogado general que pueda responder de forma estratégica y sistemática a los desafíos que enfrenta el principal demandado del país. En vez de llevar la gestión jurídica del Estado al nivel del gabinete nacional, se prefirió una estrategia que podríamos denominar de «pañitos de agua tibia»: aunque Caballero y Díaz afirman que hubo una cierta reestructuración de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado para fortalecerla, la evidencia parece demostrar que tal cambio fue en realidad contraproducente. Tal Dirección ha estado literalmente enredada en los últimos años en los detalles excesivamente complejos de crear un software para la gerencia de los litigios de la nación y para el cálculo de sus pasivos contingentes; ha intentado, igualmente, el diseño de un prototipo de oficina jurídica a pesar de la enorme divergencia de necesidades que al respecto existen en las entidades del Estado; igualmente está trabajando en la tarea fáustica de simplificar el ordenamiento normativo del Estado.

Estas tareas, aunque pueden ser interesantes, no me parece que sean prioritarias en una adecuada gestión jurídica de los intereses públicos. Con relación a herramientas informáticas de seguimiento de litigio público debería invertirse en el diseño de herramientas pequeñas, instaladas de despacho en despacho y suficientemente adaptables para reconocer las diferencias de tamaño y complejidad de las distintas oficinas jurídicas que tiene el país; el cálculo de los pasivos contingentes del Estado debería ser responsabilidad de los gestores de cuentas y no de los abogados del Estado; y, finalmente, se debería reconocer que una nueva codificación del derecho colombiano no reducirá significativamente los intentos que agentes, de buena fe o de mala fe, hacen por capturar los recursos del Estado.

En vez de ello, debería trabajarse más enérgicamente en la calidad de los procesos de reclutamiento del abogado del Estado, en la formación de una ética del abogado público y en la constante capacitación y suministro de recursos técnicos e informáticos para que el abogado del Estado esté a la par del litigante privado. En este momento, pues, la política de gestión jurídica del Estado parece haber perdido su rumbo y energía iniciales; desafortunadamente parece que estamos hoy en un momento de desorientación de propósito y evidente desánimo político.

La razón de esta desorientación parece evidente: la gestión jurídica del Estado se ha enfocado excesivamente en aspectos técnicos, informáticos, financieros y gerenciales. Ellos son importantes en la gestión jurídica pero no pueden ser su núcleo fundamental: a la defensa de los intereses del Estado le está haciendo a falta abogacía por trivial que ello parezca.

REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO EN COLOMBIA

ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR

Administradora de Empresas de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster en Relaciones Internacionales, Representante Titular de Colombia ante el Consejo Directivo del CLAD. Actual Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia; presidente del Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública. Miembro de la Junta Directiva de la Positiva Compañía de Seguros. Miembro de la delegación colombiana ante la Conferencia Internacional de la OIT. Miembro de la Comisión de Concertación laboral colombiana.

FERNANDO ANTONIO GRILLO RUBIANO

Abogado de la Universidad de Los Andes; especialista en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales y Ciencia Política de Madrid, España; especialista en Derecho Internacional Comparado de la Universidad Complutense de Madrid y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Se ha desempeñado en varias instituciones públicas y, entre estas, en el Departamento Administrativo de la Función Pública, institución que dirigió desde el año 2002 hasta el año 2008. Actualmente se desempeña como Ministro Consejero de Colombia en Suiza.

1. Visión del empleo público antes del año 2004

En vigencia de la Constitución Política de 1886, los temas en materia de empleo público tuvieron muy poca regulación en Colombia. Ciertamente, la adopción de un sistema de empleo público serio tuvo muchos intentos, pero cosechó pocos éxitos antes del año 2002.

Desde 1938 se procuró poner en marcha un sistema de “carrera administrativa” que garantizara la estabilidad de los empleados públicos con base en el mérito, sin embargo los estamentos normativos existentes no lograban tener mayor aplicabilidad dentro de la política de empleo público.

La historia que precedió la nueva concepción del empleo público en Colombia estuvo principalmente regulada en las siguientes disposiciones:

La Ley 165 de 1938 estableció por primera vez los requisitos mínimos para el ingreso a la carrera administrativa con posibilidades de ascenso por mérito, así mismo creó el Consejo Nacional de Administración y Disciplina, organismo encargado de calificar los exámenes de los aspirantes, elaborar el escalafón y conocer las quejas contra los empleados.

Posteriormente, se expidió el Decreto Ley 1732 de 1960, el cual reguló la selección técnica de personal con base en el mérito. La norma designó como responsables del Sistema de Carrera Administrativa al Departamento Administrativo del Servicio Civil¹ y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

El Decreto Ley 2400 de 1968 limitó la carrera administrativa al orden nacional y descentralizó el proceso de selección de personal, a su vez reglamentó la administración de personal y estableció la inscripción extraordinaria en la carrera. Igualmente, con esta reforma se designó al Departamento Administrativo del Servicio Civil y al Consejo Superior del Servicio Civil como entidades responsables de la carrera administrativa.

¹ El Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy DAFP, fue creado con el Decreto 2355 de 1956. Con la expedición del Decreto 1528 de 1957 (reglamentario del Decreto 2355 de 1956) que se organizó el Departamento Administrativo del Servicio Civil con funciones en temas de plantas de personal y régimen salarial para los funcionarios públicos. Pero es realmente con la Ley 19 de 1958, en el Capítulo “Servicio Civil y Carrera Administrativa”, donde se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

La anterior disposición estuvo vigente durante casi 20 años, hasta el año 1987, cuando se expidió la Ley 61 que impuso una nueva clasificación de cargos de carrera y de libre nombramiento y remoción. Esta Ley permitió nuevamente la inscripción extraordinaria en carrera administrativa para quienes acreditaran los requisitos mínimos y conservó el Consejo Superior del Servicio Civil, como órgano de apoyo a la administración del Sistema de Carrera.

Pero, a pesar de la implementación de elementos normativos para institucionalizar el ingreso a los empleos públicos de carrera con base en el mérito, la falla del modelo fue notoria y se evidenció, precisamente, en el desfallecimiento constante del principio del mérito, elemento principal para la adopción de un sistema de acceso y de ascenso a cargos de carrera administrativa.

Este panorama generó gran debate durante la Asamblea Nacional Constituyente que finalmente aprobó la Constitución Política de 1991. Un ejemplo claro de ello está registrado en la gaceta de la sesión plenaria del 22 de mayo de 1991, la cual da cuenta de haberse puesto en consideración de los Constituyentes, entre otras, la siguiente afirmación:

La libertad de igualdad de acceso de los colombianos al servicio de su país es una vieja aspiración y una larga frustración de los colombianos, el doctor Pérez González-Rubio recordaba esta mañana los más remotos antecedentes de esa noción, o de los intentos arduos y frustrados de incorporarlo a la vida real y palpitante de nuestro régimen político, mencionaba creo que las leyes de 1938 que nos permiten, si de ser cierto el dato, descubrir hasta que punto los colombianos hemos tenido que caminar muy largos trechos de nuestra historia común sin obtener la satisfacción de esa aspiración.

Finalmente, los debates resultaron beneficiosos para la adopción de un nuevo Sistema de Carrera Administrativa, en el cual el ingreso y el ascenso están ligados, por expresa disposición constitucional, al mérito, y cuya responsabilidad y vigilancia corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil (artículos 125 y 130 de la C.P.).

Con fundamento en las disposiciones superiores referidas, se expidió la Ley 27 de 1992, mediante la cual se estableció la carrera administrativa como un sistema técnico de administración de personal, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascenso. De otra parte, estableció los concursos públicos y señaló las competencias, integración y funciones específicas de la Comisión Nacional de Servicio Civil. La precitada Ley tuvo grandes avances, pues amplió el campo de aplicación de la carrera administrativa al nivel territorial, permitiendo, en ese orden, la inscripción extraordinaria y el ingreso y promoción por concursos abiertos y de ascenso.

Bajo su vigencia se conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil, integrada por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública², el Director de la Escuela Superior de Administración Pública, dos Representantes de los empleados, un representante de la Federación de Municipios, un representante de la Federación de Gobernadores y un representante del Presidente de la República. También se conformaron las Comisiones Seccionales y Distrital del Servicio Civil, las cuales actuaban por delegación de la mencionada Comisión.

Sin embargo, la aplicación de esta Ley evidenció serios obstáculos que limitaban y dificultaban la marcha y el grado de implementación de la carrera en muchas organizaciones públicas, originados por vacíos de carácter legal y por deficiencias legales de tipo estructural que no permitían avanzar, particularmente, en el nivel territorial, razones que sirvieron de fundamento para expedir la Ley 443 de 1998, la cual pretendió, entre otras cosas, acoger las observaciones que la Corte Constitucional había efectuado a la Ley 27 de 1992 en los fallos de constitucionalidad.

La Ley 443 de 1998 creó las Comisiones Departamentales y Distrital del Servicio Civil y restringió la composición de la Comisión Nacional del Servicio Civil, así: el Director del entonces Departamento Administrativo de la Función Pública, el Director de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP, el Procurador General

² A partir de la expedición del Decreto 2169 de 1992 se cambió la denominación del Departamento Administrativo del Servicio Civil por el de Departamento Administrativo de la Función Pública.

de la Nación, el Defensor del Pueblo, un delegado del Presidente de la República y dos representantes de los empleados de carrera.

No obstante, el anterior estatuto normativo tampoco tuvo mayor incidencia frente al ingreso y ascenso en los cargos de carrera administrativa, puesto que la Comisión Nacional del Servicio Civil fue desintegrada en virtud de la sentencia de constitucionalidad C-372 de 1999, mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos que hacían referencia a la existencia y funciones de las Comisiones del Servicio Civil Departamentales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá y a la conformación de la Comisión Nacional en razón a que la misma, de acuerdo con la concepción del constituyente de 1991, debía estar conformada como un órgano totalmente independiente del Gobierno Nacional.

Concretamente, la sentencia de inconstitucionalidad sostuvo que la Comisión Nacional del Servicio Civil era una entidad autónoma que no podía tener el carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo, que debía tener carácter permanente y estar centralizada en el nivel nacional, es decir, que no podía contemplarse su desconcentración o delegación en el territorio nacional; así mismo, esta entidad, dotada de autonomía administrativa y presupuestal, debía estar consagrada como una entidad de la más alta jerarquía para lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, de acuerdo con las especificaciones que para ese efecto estableciera el Legislador.

Como consecuencia de la sentencia de la Corte Constitucional, C-372 de 1999, la situación del empleo público en Colombia podía ser tachada, sin riesgo de exageración, como de excepcional. La declaración de inconstitucionalidad de varios enunciados legales que afectaban de lleno al campo orgánico de la Comisión Nacional del Servicio Civil, regulada en el artículo 130 de la Constitución Política, afectó ostensiblemente tanto a los aspirantes como a quienes habían intentado participar en procesos de selección para empleos de carrera administrativa.

A partir de 1999 no se realizaron procesos de selección para el ingreso al empleo público de carrera, no existía la posibilidad de arbitrar mecanismos de ascensos ni de promoción profesional de empleados, el Registro Público de carrera se encontraba paralizado, y, en fin, la Administración Pública había visto florecer por doquier un número a todas luces desproporcionado de provisionales y de empleos provistos por encargos que habían desprovisto de su esencia al sistema de carrera.

Ante la falta de integración de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Departamento Administrativo de la Función Pública recibió todos los archivos relacionados con la carrera administrativa, sin embargo esa entidad no tenía competencia para hacerse cargo de la administración y vigilancia del sistema, de manera que a pesar del sin número de peticiones relacionadas con los derechos establecidos para los empleos de carrera que evidenciaban un marco laboral confuso no era posible adoptar decisiones sobre el particular, en razón a que constitucionalmente esa facultad sólo podía ser ejercida por la Comisión.

Con el fin de hacerle frente al vacío normativo entonces existente frente al Sistema de Carrera Administrativa, se presentó en el año 2001 un proyecto de ley que fue aprobado por el Congreso de la República, pero que posteriormente fue objetado por el Gobierno Nacional. En el escrito de objeciones, el Gobierno sostuvo que el estamento normativo contenía algunos aspectos de inconveniencia y otros de inconstitucionalidad.

Las objeciones por inconveniencia estaban referidas a los siguientes temas:

- a. El proyecto proponía una Comisión Nacional del Servicio Civil que para el cumplimiento de sus funciones, entre otras, adelantar los procesos de selección de todas las entidades y organismos en los niveles nacional y territorial y vigilar el respeto de las normas de carrera administrativa, debía contar con un gran número de funcionarios y un alto presupuesto de funcionamiento, al cual el país no podría responder dada la situación de crisis fiscal.

Sobre el particular también se advirtió que la creación de un organismo de gran amplitud profesional y financiera, capaz de administrar y vigilar la carrera administrativa y de realizar directamente todos y cada uno de los concursos no garantizaba una Administración Pública más eficiente y cercana a la realidad institucional. En ese sentido, se hizo referencia al antecedente de la Ley 19 de 1958, desarrollada por el Decreto 1732 de 1960, que había creado la Comisión Nacional del Servicio Civil pero que no pudo entrar a operar, entre otras causas, por la centralización de sus funciones, razón por la cual fue suprimida por el Decreto 2400 de 1968 que asignó a las entidades la competencia para la realización de los procesos de selección.

Por lo anterior, el Gobierno precisó que las experiencias anteriores frente a la creación de organismos de gran dimensión y para los cuales se había dispuesto de altos presupuestos, en la práctica, demostraron su inoperancia.

- b. Un segundo aspecto presentado como objeción por inconveniencia fue el hecho de que el proyecto regulaba el sistema de indemnización a los empleados con derechos de carrera cuyos empleos fueran suprimidos, con lo cual se esperaba que la Administración Pública decidiera, en forma ágil y flexible y sin violar los derechos de los servidores, los mecanismos que permitieran ejercer el derecho de la Administración a decidir sobre el número de cargos que requería para el logro de sus funciones.

Por otra parte, las objeciones por inconstitucionalidad estuvieron relacionadas con los siguientes puntos principales:

- a. En un primer lugar, con las competencias que el proyecto confería a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por cuanto le otorgaba amplias facultades para adelantar directamente los procesos de selección, lo cual evidenciaba la centralización total del sistema, restando la autonomía dada por la misma constitución a los entes territoriales para darse su propio gobierno con autoridades propias, de conformidad con el artículo 287 de la Constitución Política.

La centralización de los procesos de selección en la Comisión tendría además inconvenientes técnicos, puesto que los criterios para proveer cada empleo específico estarían alejados de la realidad institucional, dado que este organismo difícilmente podía percibir las especificidades de cada entidad o municipio. Bajo ese horizonte, adelantar procesos de selección con aplicación a criterios y parámetros muy generales afectaba la garantía de plena adaptación del Sistema de Carrera Administrativa a las necesidades de cada entidad.

- b. En un segundo lugar, se planteó la violación al principio de igualdad previsto en la Constitución Política. En efecto, ya desde entonces la Corte Constitucional había reiterado que los concursos debían garantizar no sólo el principio del mérito sino también el de igualdad para el acceso a los cargos públicos, principios contemplados en los artículos 13 y 125 de la Constitución Política, los cuales eran desconocidos en el proyecto al proponer, en el artículo 44 que en los concursos que realizara la Comisión durante los dos años siguientes a la promulgación del entonces proyecto de ley se eximiera a los provisionales de la acreditación de los requisitos exigidos para ocupar los diferentes empleos, lo cual habría evidenciado que alrededor de 30.000 empleados públicos ingresarían a la carrera administrativa sin el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo.

La situación descrita, tal y como fue expuesta en el referido escrito de objeciones, sumada a la creada con anterioridad por los ingresos extraordinarios de la carrera previstos en normas que regulaban la materia, aumentaba el déficit de idoneidad y competencia en la Administración Pública colombiana en ese momento, por la falta de un sistema riguroso y exigente para la selección de sus empleados en todos los niveles.

- c. Una última objeción por inconstitucionalidad estaba reflejada en el proyecto de ley en el artículo 82, el cual establecía el levantamiento del fuero sindical cuando se presentara alguna de las causales del retiro del servicio contempladas en la ley, esto es: la renuncia, el abandono del cargo, el retiro con derecho a jubilación, la declaratoria de insubsistencia y la destitución del empleo, entre otras. A este respecto se dijo que si bien el proyecto representaba un avance al no exigir el levantamiento de esta medida cuando se tratara de la supresión del empleo por liquidación de la entidad, no hizo distinción de las diferentes situaciones en las que se debe cumplir este requisito, llegando al extremo de exigir su levantamiento cuando se tratara de dar aplicación al retiro por calificación insatisfactoria de servicios, contrariando así a la misma Constitución que prevé que la permanencia en el servicio de un empleado de carrera depende de su desempeño (artículo 125 C.P.).

En esa oportunidad, el Gobierno Nacional manifestó que el proyecto de ley no introducía avances significativos frente a la concepción de un nuevo Sistema de Carrera Administrativa y de Empleo Público en Colombia, pues dejaba de lado temas tan importantes como el fortalecimiento del instrumento de evaluación del desempeño y la implementación real del sistema de mérito en cargos directivos.

Se consideró, igualmente, que los nombramientos provisionales habían distorsionado de tal forma la carrera administrativa que en la práctica estaban asentadas las ventajas de los empleados provisionales frente a los inscritos en el tan nombrado Sistema de Carrera Administrativa. Por esta razón, el Gobierno expuso la necesidad de establecer un nuevo estatuto que impidiera el acceso a cargos públicos a través de nombramiento provisional.

Lo anterior demuestra que el principio del mérito había sido frecuentemente ajeno a nuestro sistema de ingreso en el empleo público, lo cual condujo al país hacia un modelo de función pública “profesional” descompensado, puesto que si bien se cumplía uno de los requisitos de todo sistema profesional de empleo, esto es, la estabilidad para los empleados públicos, que en algunos casos se había convertido en una estabilidad irracional, se incumplía con el elemento principal para calificar, realmente, un sistema de empleo profesional que tuviera instituido el ingreso a la función pública de los mejores y más capaces servidores, en cualquiera de sus niveles, en el cual ingresar a la Administración Pública y permanecer en ella fuese un premio o un motivo de orgullo.

El gran reto que estaba pendiente en relación con el Sistema de Empleo Público era garantizar de una vez y para siempre que el acceso a los empleos públicos se hiciera exclusivamente de acuerdo con los principios de mérito, capacidad e igualdad, a través de un procedimiento en el que estuviere salvaguardada la objetividad, la imparcialidad y la especialización del órgano de selección, todo ello en aras de garantizar los derechos de los empleados al servicio del Estado.

Los anteriores criterios cobraron gran importancia con la expedición de la Ley 790 de 2002, la cual estableció, entre otras prerrogativas, la protección especial para los funcionarios padres y madres cabeza de familia sin alternativas económicas y para las personas con opción de pensión, los reconocimientos económicos para la rehabilitación profesional y técnica de los ex empleados, así como programas para el mejoramiento de las competencias para quienes fueren retirados del servicio.

Estas disposiciones tuvieron alta incidencia frente al fortalecimiento de una cultura de lo público eficaz y efectiva en la prestación de los servicios, además, contribuyó a la concepción de una nueva política pública orientada hacia el manejo eficiente del recurso humano al servicio del Estado y hacia la orientación de la gestión pública debidamente capacitada y regida por un sistema de resultados, los cuales debían verse finalmente reflejados en los controles a los cuales son sometidas constantemente las instituciones públicas.

En efecto, en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública el empleo público ha sido un componente sustantivo para la modernización de la Administración, es así como uno de los compromisos adquiridos por este Gobierno a través del Departamento Administrativo de la Función Pública fue presentar un nuevo proyecto de ley que diera solución definitiva a los problemas estructurales y coyunturales que presentaba el empleo público en Colombia, pues difícilmente un Estado puede mantener su actividad y sus políticas con un sistema de recursos humanos suspendido.

Es dentro del compromiso presidencial de renovar la Administración Pública en Colombia en el que se encuadra el texto normativo que finalmente fue adoptado con la expedición de la Ley 909 de 2004, la cual introdujo en la Administración Pública unas bases para la consolidación de un sistema de mérito para el ingreso, permanencia y retiro de los servidores públicos novedoso que, como se explica en este documento, no se circunscribió a la clásica concepción del empleo sino que abarcó el tema de los recursos humanos desde una perspectiva de buscar eficacia en el actuar de lo público al servicio de los ciudadanos.

2. Concepción de la nueva ley de empleo público

Hacia el año 2003, el Departamento Administrativo de la Función Pública empezó a analizar propuestas para lograr una nueva concepción del empleo público en Colombia. Para el efecto, recibió asesorías de algunos consultores del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras, la del profesor Rafael Jiménez Ascencio, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Ramón Lull de Barcelona.

Para el momento en que se empezó a trabajar en el tema y aún cuando se presentó el proyecto de ley, se desconocía el número total de “provisionales” que trabajaban en la Administración Pública. Para el orden nacional se estimaba un aproximado de treinta mil empleados en esas condiciones y en el orden territorial el número era más incierto, pero se evidenciaba que la cifra no era menor.

Por otra parte, existía un vacío normativo frente a las condiciones de igualdad y de mérito para el ejercicio de empleos de libre nombramiento y remoción que permitiera valorar la gestión pública, por resultados objetivos y no subjetivos.

Cuando se presentó el proyecto de ley que finalmente fue aprobado con la expedición de la Ley 909 de 2004, la perspectiva en concreto era la siguiente:

- Inscripciones extraordinarias o ingreso automático sin concurso.
- Sistema estático, permanencia en un mismo empleo sin ascensos.
- Prevalencia del nombramiento provisional y del encargo.
- Evaluación del desempeño: no existía correlación entre los resultados de la gestión institucional y la evaluación de los empleados y jefes.
- La información era dispersa e imprecisa y desactualizada en temas de empleo público.
- Falta de diseño en su estructura y composición de las plantas de personal, lo cual evidenciaba que las entidades tenían tamaños desproporcionados frente al nivel de actividad de las mismas.
- Debilidad en los sistemas de reclutamiento, selección e inducción para empleos que implicaran gerencia pública.
- Inexistencia de análisis sobre remuneración variable en función del desempeño.

Los anteriores eran los retos que debía superarse.

El proyecto de ley que se presentó tenía la virtualidad de no ser uno más de otros tantos textos normativos, puesto que su contenido fue planteado como una guía principal para crear las condiciones institucionales para que el principio de mérito se asentara definitivamente en el sistema de función pública en Colombia, sin estar limitado a la carrera administrativa. Era así, como el proyecto en cuestión pretendía construir un servicio civil de naturaleza profesional que evidenciara la implementación de una política de renovación del sector público.

Para ese efecto, el Gobierno Nacional había impartido instrucciones precisas en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública y mediante la Directiva Presidencial número 10 de 2002, en la cual se estableció que el nombramiento, selección y promoción de funcionarios, independientemente de la naturaleza del empleo, debía tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y la capacitación idóneos para el cargo al cual se es candidato. Esta regla, de aplicación inmediata, debía verse reflejada, principalmente, en el nombramiento de los directores de las entidades desconcentradas del orden nacional y en los procesos de selección de los servidores encargados del control interno en cada entidad.

La directiva fue el primer instrumento normativo que habló de la meritocracia para empleos del más alto nivel directivo y del modelo integral de evaluación a la gestión pública para que los superiores e inferiores jerárquicos se evaluaran mutuamente. De igual forma, esta también hizo referencia a la gestión pública orientada por resultados, mejoramiento continuo e incremento de la productividad.

Así las cosas, en la línea de la Directiva Presidencial número 10, el Proyecto de Ley que fue presentado al Congreso de la República hizo una apuesta por la implantación definitiva del principio de mérito como baluarte para crear una Administración Pública eficiente, responsable y profesional, que fuere un referente de la idea de servicio público que debe informar plenamente toda la actuación de los servidores públicos.

Es por esto que en este empeño el Proyecto no diferenció entre empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, lo cual condujo al planteamiento ya no de un sistema para empleos de carrera sino de un verdadero Sistema Integral de Empleo Público que previera la adopción de las medidas necesarias para lograr que los colombianos que se creyeran con capacidades para ingresar a la Administración Pública en cargos directivos pudieran hacerlo sin que para el efecto se requiriera alguna clase de representación.

Paralelamente, el sistema de empleo público experimentaba otra clase vacíos relativos a la falta de un sistema de información de personal y de gestión del empleo público que facilitara conocer la situación de los

funcionarios al servicio del Estado y que sirviera de elemento útil para la formulación de políticas relacionadas con ese aspecto.

Resultaba imperiosa la necesidad de contar con un sistema de información que pudiera establecer cuántos servidores públicos trabajan en el Estado y de qué naturaleza es su vinculación, cuál es la edad del servidor público, cuáles son sus profesiones, su experiencia laboral, entre otras variables, para efectos de poder adoptar políticas oportunas en esta materia.

Las intensiones del proyecto de ley partían de la premisa de que la modernización del empleo público sólo podía lograrse a través de los siguientes elementos:

- El ingreso y permanencia por mérito.
- La profesionalidad de los empleados públicos.
- La flexibilización de la gestión de recursos humanos, a través de plantas globales, empleos funcionales y cuadros funcionales.
- La responsabilidad por el trabajo realizado, a través de una pertinente evaluación del desempeño.
- Perfiles ocupacionales definidos por competencias.
- La gerencia pública como una de las más importantes novedades que implicaría la evaluación de la gestión de los directivos de las entidades públicas.
- Satisfacción de intereses generales y de la efectiva prestación del servicio.
- Adopción legal de algunas pautas establecidas por la doctrina constitucional.
- Los sistemas de información como una herramienta para el fortalecimiento del Sistema de Empleo Público.

Los anteriores principios se encuentran también consagrados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en el año 2003, en la cual se establecieron como criterios orientadores y principios rectores de la Función Pública, entre otros, la estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria; la profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos; la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad; la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos; el protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo. En este punto cabe destacar que Colombia fue el primer país de América Latina en dar aplicación práctica a la carta Iberoamericana de la Función Pública al prever muchos de estos postulados, en especial, el atinente a la gerencia pública.

Por otra parte, el proyecto buscaba superar los inconvenientes de orden constitucional que había generado la declaratoria de inexecutable de algunos apartes de la Ley 443 de 1998.

En lo que se refería a los instrumentos de ordenación de la función pública el Proyecto apostaba por una novedad relativa a la regulación del sistema de información de recursos humanos del sector público. En este punto se partió de la premisa de que los sistemas de información son un instrumento indispensable de gestión de los recursos humanos en toda organización, razón por la cual no se puede hacer política ni gestión de recursos humanos si no se posee un sistema integrado de este tipo.

En esa dirección, el proyecto de ley estuvo encaminado a resaltar la trascendencia del “Sistema General de Información Administrativa” como un instrumento que permite la formulación de políticas que garanticen la planificación y gestión de la Función Pública. En este Sistema General se encuadrarían, entre otros, los subsistemas de organización institucional, de recursos humanos y presupuestal; los dos primeros serían responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública y el último del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se trataba, en suma, de una serie de instrumentos de información que resultaban sustan-

ciales para llevar a cabo una planificación, programación y gestión eficiente del recurso humano en el sector público.

2.1. Trámite legislativo

El proyecto de ley que finalmente dio lugar a la expedición de la Ley 909 de 2004 fue presentado en el año 2003 por el Ministro del Interior y de Justicia y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, y fue radicado en la Cámara de Representantes con el número 216/03 y en el Senado con el número 233/04.

El texto aprobado en la Plenaria del Senado fue radicado en la gaceta número 365/04 y en Cámara de Representantes en la gaceta número 221/04. Los informes de conciliación fueron registrados en las gacetas de Senado y Cámara números 289/04 y 290/04, respectivamente.

Finalmente, el texto de la Ley 909 fue publicado en el Diario Oficial número 45.680, el 23 de septiembre de 2004.

2.2. Texto final

En primer término, se destaca el título final de la ley “*por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*”, con el cual se quiso mandar el claro mensaje de que esta no era una norma clásica mas, por el contrario, esta se constituía como un marco normativo integral del empleo público, en el cual los gerentes públicos, responsables de la toma de decisiones y de la evaluación del desempeño, quedaban totalmente implicados dentro del sistema del mérito.

El texto final de la Ley logró la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil como un órgano de carácter permanente del nivel nacional, autónomo e independiente de las ramas y entidades del poder público, con personería jurídica y patrimonio autónomo, encargado de garantizar el sistema del mérito para los empleos de carrera administrativa.

La Ley previó, en aras de ser coherentes con el texto, que los Comisionados fueran seleccionados con el criterio del mérito y, para garantizar la operabilidad de la Comisión, se ideó un sistema alternativo para designar a los primeros comisionados para un periodo de dos años que después fue prorrogado, en los términos del artículo 13 de la Ley 1033 de 2006, a 4 años. Superado el proceso de selección, fueron elegidos los tres Comisionados.

La Ley 909 de 2004 reguló las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil como entidad de rango constitucional encargada de administrar y vigilar la carrera administrativa, y distribuyó otras funciones relacionadas con la carrera administrativa de la siguiente forma:

- Al Departamento Administrativo de la Función Pública se le asignó la responsabilidad de formular la política, los instrumentos y las orientaciones metodológicas en temas de empleo público.
- Las Unidades de Personal fueron establecidas para fijar la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública; y
- Las Comisiones de Personal fueron designadas como órganos consultivos en relación con los planes de capacitación, bienestar e incentivos de las entidades.

Así mismo, reguló tanto el proceso de selección como las autoridades encargadas de realizarlo, de forma tal que la Comisión Nacional del Servicio Civil realizaría la convocatoria al concurso y el reclutamiento y las pruebas serían llevadas a cabo por la universidad contratada para ese efecto. Por su parte, la lista de elegibles sería elaborada por la Comisión Nacional del Servicio Civil o por la entidad contratada, por delegación de aquella, y esta tendría una vigencia de 2 años.

Es importante destacar que a las universidades públicas y privadas colombianas se les otorgó la posibilidad de participar de forma activa en la selección de servidores públicos, lo cual ha constituido un elemento relevante, toda vez que son éstas las encargadas de formar a los técnicos y profesionales idóneos para ejercer cargos públicos.

Adicionalmente, la Ley 909 estableció una nueva estructura del empleo público, pues ordenó la jornada laboral, permitiendo la creación de empleos de tiempo completo –como regla general-, empleos permanentes de medio tiempo o tiempo parcial –por excepción y consultando siempre las necesidades de la entidad, y empleos de carácter temporal o transitorio, encargados de cumplir funciones que no fueren permanentes, de desarrollar programas o proyectos de duración determinada, de suplir necesidades de personal por exceso de cargas de trabajo determinadas por hechos excepcionales y/o de desarrollar labores de consultoría o asesoría con duración no superior a 12 meses, todos los cuales deben ser provistos con la lista de elegibles.

En este orden de ideas, hoy es viable en la Administración Pública colombiana que se trabaje medio tiempo, incluso en una entidad donde no es tradicional que ello se haga, o que existan jornadas donde un ciudadano pueda llegar a una entidad estatal a las 7:00 p.m. y encuentre atención al público, siempre que ello se justifique.

Por otra parte, y adoptando los postulados anteriormente mencionados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la Ley redefinió el concepto de requisitos para el ejercicio de un empleo público al establecer la necesidad de realizar una descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permitiera identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien fuere su titular. Este criterio incluyó la definición de un perfil de competencias exigidas para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones y perfiles para el acceso al servicio. Y, a su vez, estableció los cuadros funcionales, como agrupaciones de empleos semejantes en funciones y responsabilidades y que requieren conocimientos y/o competencias comunes.

Otro avance significativo con la expedición de la Ley 909 de 2004 fue la inclusión de un nuevo concepto de gerencia pública, a fin de que quienes aspiraran a ejercer estos empleos accedieran a ellos con base en sus capacidades. Pero, adicionalmente, esta Ley contempló para ellos la suscripción de acuerdos de gestión que permitieran evaluar el ejercicio del empleo por resultados. Hoy en la Administración Pública la gran mayoría de entidades estatales evalúan la gestión de los gerentes públicos y la vinculan al cumplimiento de sus metas. Como lo quiso la ley, en algunos casos de manera pública difunden los resultados de la evaluación de quienes dirigen las entidades estatales. Debe resaltarse que desde el año 2006, el Departamento Administrativo de la Función Pública se consolidó, con ayuda de USAID, en un caza talentos de lo público.

2.3 Desarrollo y difusión de la Ley 909 de 2004

2.3.1 Desarrollo

Como ya se ha mencionado, la materialización de la Ley 909 de 2004 requería que la Comisión Nacional del Servicio Civil fuera conformada prontamente, por lo cual la misma Ley previó un procedimiento de selección alterno para la designación de los primeros Comisionados, así:

Se conformó una lista de 5 candidatos designados por el Defensor del Pueblo, 5 candidatos por la Corte Suprema de Justicia y 5 candidatos por la agrupación más representativa de las universidades públicas y privadas. Con los integrantes de la lista se llevó a cabo un concurso de méritos por parte de la Escuela Superior de Administración Pública; los resultados de la prueba fueron remitidos al Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez para la designación de los Comisionados y correspondiente posesión, en estricto orden de mérito.

De forma paralela al proceso de conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Gobierno Nacional trabajó en la reglamentación de la Ley y en la expedición de los decretos leyes, atendiendo las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República.

En ejercicio de las facultades extraordinarias se expidieron los siguientes decretos ley:

- Decreto 760 de 2005, “*Por el cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil*”.
- Decreto 765 de 2005, “*Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN*”.

- Decreto 770 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema de Funciones y Requisitos Generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional a que se refiere la Ley 909 de 2004”.
- Decreto 775 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”.
- Decreto 780 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa para las Superintendencias de la Administración Pública Nacional”.
- Decreto 785 de 2005, “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004”.
- Decreto 790 de 2005, “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Aerocivil”.

Por otra parte, se expidieron los siguientes decretos reglamentarios de la Ley 909 de 2004:

- Decreto 3232 de 2004, “Por el cual se reglamenta el artículo 8 y el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 de 2004³”.
- Decreto 1227 de 2005, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto – Ley 1567 de 1998”.
- Decreto 1228 de 2005, “Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre Comisiones de Personal”.
- Decreto 2539 de 2005, “Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos Ley 770 y 785 de 2005”.

A través de los Decretos referidos se dio vía libre a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que convocara a concurso a todos los empleos en el nivel nacional y territorial que se encontraran vacantes o con nombramiento provisional o encargo, y de esta manera se diera inicio a una etapa en la cual todos los cargos del Estado fueran provistos con base exclusiva en el mérito.

2.3.2. Difusión

Con el fin de dar a conocer el propósito de la Ley 909 y sus decretos reglamentarios al mayor número de funcionarios e instituciones y demás interesados, el Departamento Administrativo de la Función Pública realizó las siguientes acciones: a) distribución a entidades y funcionarios de 2.300 ejemplares de la Ley 909, impresos por la Escuela Superior de Administración Pública; b) distribución de 2.000 ejemplares impresos por el SENA; c) emisión de la edición No. 42 de la “Revista Administración y Desarrollo” de la ESAP con temas exclusivos de la Ley 909; d) impresión de 3.000 ejemplares de la Ley y distribuidos por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá para divulgación de la ley y sus decretos reglamentarios a los funcionarios del orden nacional y distrital; e) consolidación de un banco de preguntas sobre la Ley, el cual se publicó en las páginas Web de la CNSC, ESAP y DAFP; f) ediciones N° 5, 6 y 7 de la Revista Institucional del sector Función Pública “Carta Administrativa” con el desarrollo reglamentario de la Ley 909. Para el año 2006, la ESAP ya había impreso y distribuido 5.000 ejemplares de la Ley.

Otras actividades de difusión y capacitación realizadas exclusivamente por el DAFP en el año 2004 fueron las siguientes:

Cuadro 1. Actividades de divulgación y capacitación Ley 909

³ Los cuales hacen referencia a la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Eventos	Nº eventos	Nº participantes / televidentes
Seminarios, conferencias en el nivel nacional	32	3210
Seminarios, conferencias en el nivel territorial	31	3620
Videoconferencias	8	2230
Teleconferencia	3	24000
TOTAL	74	33060

2.4 La defensa judicial de la Ley 909 de 2004

La defensa judicial de la Ley fue asumida por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de los abogados de la entonces denominada Oficina Asesora Jurídica. Así mismo, y con el fin de defender de uno de los apartes del artículo 41 de la Ley 909 de 2004, la entidad suscribió un contrato de prestación de servicios profesionales con la reconocida jurista y ex Consejera de Estado Susana Montes de Echeverri.

Se presentaron alrededor de 19 demandas en contra de 16 de los 58 artículos que contiene la Ley 909, pero sólo 2 de ellos fueron retirados del ordenamiento jurídico por inexecutable, las demás disposiciones fueron declaradas constitucionales, algunas con condicionamientos.

En efecto, fueron retirados del ordenamiento jurídico los siguientes artículos: i) artículo 41 que permitía el retiro del servicio de funcionarios de carrera administrativa, siempre que ello obedeciere a razones del servicio derivadas del incumplimiento grave de una o algunas funciones y que la decisión fuere motivada; ii) la disposición del artículo 56 que permitía que quienes estuvieren desempeñando cargos de carrera, sin estar inscritos en ella y se presenten a los concursos convocados para conformar listas de elegibles para proveer dichos cargos en forma definitiva se les evaluaría y se les reconocería la experiencia, antigüedad, conocimiento y eficiencia en el ejercicio del empleo (C-501/05)⁴. Sobre el particular, la Corte Constitucional sostuvo que los anteriores postulados reñían con los principios orientadores del Sistema de Carrera Administrativa, según los cuales el ingreso a la carrera debe hacerse mediante concurso abierto y en igualdad de condiciones para todas las personas que acrediten los requisitos del empleo y el retiro por incumplimiento de las funciones cuando el empleado hubiere obtenido un resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral del cargo.

Mediante sentencia C-1230 de 2005, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 4º de la Ley 909 que establecía que la vigilancia de los Sistemas Específicos de Carrera Administrativa corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Al estudiar las condiciones especiales previstas para los referidos sistemas específicos, entre los que se cuentan el del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, el previsto para el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, las Superintendencias, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y para los empleos de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil la Corte Constitucional precisó que si bien el legislador estaba facultado para establecer sistemas específicos de carrera administrativa, atendiendo las circunstancias particulares de la prestación de los servicios en esas entidades, dicha habilitación no lo facultaba para modificar la competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, las cuales corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil, pues así lo estableció directamente la Constitución Política (artículo 130). Con fundamento en lo anterior, la Corte precisó que la Comisión está facultada tanto para vigilar como para administrar esos Sistemas.

También fue declarado constitucionalmente exequible el artículo 16 que establece que las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría absoluta y en caso de que el empate se repetirá nuevamente la votación; de persistir el empate este se dirimirá por el Jefe de Control Interno de la respectiva entidad. La declaratoria de constitucional, sin embargo, estuvo condicionada a que éste funcionario sólo puede dirimir el empate cuando no haya participado en la evaluación del desempeño del respectivo empleado de carrera (C-073/06)⁵.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-501 del 17 de mayo de 2005. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-073 del 8 de febrero de 2006. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

Así mismo, se declaró el condicionamiento respecto de la causal de retiro de la carrera administrativa por haberse obtenido el derecho a pensión, contenida en el artículo 41 literal e), en el entendido de que ésta sólo podría hacerse efectiva una vez se le notifique al empleado la inclusión en la nómina de pensionados correspondiente (C-501/05). Por otra parte, se aceptó la exequibilidad de la causal de retiro relativa a la declaratoria de vacancia del empleo por abandono del cargo contenida en el mismo artículo, en el entendido que para aplicar esta causal es requisito indispensable que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo para la expedición de cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, que se permita al afectado el ejercicio de su derecho de defensa, previa la expedición del acto administrativo que declare el retiro del servicio (C-1189/05)⁶.

Otras sentencias de constitucionalidad fueron las C-452/05⁷, C-502/05⁸, C-541/05⁹, C-733/05¹⁰, C-1265/05¹¹, C-109/06¹², C-175/06¹³, C-532/06¹⁴, C-736/06¹⁵, C-315/07¹⁶, C-319/07¹⁷, C-175/07¹⁸, C-156/07¹⁹, C-182/07²⁰.

Ahora bien, mediante Decreto 760 de 2005 el Gobierno Nacional señaló que la Comisión Nacional del Servicio Civil establecerá el valor de los derechos que se causen por concepto de participación en los concursos a su cargo realizados por delegación suya. Por su parte, la Ley 998 de 2005 determinó que la Comisión Nacional del Servicio Civil cobrara una suma equivalente a un salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los niveles técnicos y asistenciales y de un día y medio de salario mínimo legal diario para los empleados pertenecientes a los demás niveles, a cargo de los aspirantes, como derechos que se causen por la participación en los concursos de ingreso en empleos de carrera administrativa o en ascenso en la misma.

Las normas anteriores fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-666 de 2006²¹, en la cual señaló que los fines de la carrera administrativa no se desatienden por el establecimiento de una tarifa diferencial para participar en los respectivos concursos, toda vez que la deben pagar solamente quienes se inscriban en los concursos de méritos, razón por la cual la carga impuesta no corresponde a todos los ciudadanos. Además precisó que los montos estipulados por el legislador y que deben sufragar los aspirantes resultan razonables y proporcionados, y que el pago de una tarifa genera responsabilidad y seriedad en los aspirantes. La Corte no encontró que se configurara una discriminación que violara el derecho de acceso a cargos públicos ni a los fines de carrera administrativa, y advirtió que, por el contrario, éstos se preservaban.

3. El panorama actual del empleo público en Colombia

3.1. El Sistema de Carrera Administrativa

Tras la expedición de la Ley 909 de 2004 y una vez entró en funcionamiento la Comisión Nacional del Servicio Civil se empezaron a realizar las convocatorias para los procesos de selección de los empleos de carrera administrativa. Hasta el momento se han adelantado los siguientes procesos de selección:

6 Corte Constitucional. Sentencia C-1189 del 22 de noviembre de 2005. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

7 Corte Constitucional. Sentencia C-452 del 17 de mayo de 2005. M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

8 Corte Constitucional. Sentencia C-502 del 17 de mayo de 2005. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería

9 Corte Constitucional. Sentencia C-541 del 24 de mayo de 2005. M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis

10 Corte Constitucional. Sentencia C-733 del 14 de julio de 2005. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández

11 Corte Constitucional. Sentencia C-1265 del 5 de diciembre de 2005. M.P. Dr. Clara Inés Vargas Hernández

12 Corte Constitucional. Sentencia C-109 del 22 de febrero de 2006. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

13 Corte Constitucional. Sentencia C-175 del 8 de marzo de 2006. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño

14 Corte Constitucional. Sentencia C-532 del 12 de julio de 2006. M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis

15 Corte Constitucional. Sentencia C-736 del 30 de agosto de 2006. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño

16 Corte Constitucional. Sentencia C-315 del 3 de mayo de 2007. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño

17 Corte Constitucional. Sentencia C-319 del 3 de mayo de 2007. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería

18 Corte Constitucional. Sentencia C-175 del 14 de marzo de 2007. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

19 Corte Constitucional. Sentencia C-156 del 7 de marzo de 2007. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

20 Corte Constitucional. Sentencia C-182 del 14 de marzo de 2007. M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería

21 Corte Constitucional. Sentencia C-666 del 16 de agosto de 2006. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández

- a. Convocatoria 001 de 2005: Proceso de selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos del orden nacional y territorial, regidas por la Ley 909 de 2004.
- b. Convocatoria 002 de 2006: Proceso de selección para proveer por Concurso abierto de méritos el empleo de dragoneante, código: 5260, grado: 11 en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.
- c. Convocatoria 003 de 2006: Para empleos de carrera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN pertenecientes al sistema específico de carrera de esa entidad.
- d. Convocatorias 004 a 052 de 2006: Para directivos docentes y docentes.
- e. Convocatoria 053 de 2007: Para proveer el empleo de detective código 208 grado 06 del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS.
- f. Convocatoria 054 de 2008: En cumplimiento de la Resolución No. 139 del 15 abril de 2008, la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó al proceso de selección para proveer por Concurso - Curso abierto de méritos el empleo de dragoneante, código: 4114, grado: 11 en el INPEC.
- g. Convocatoria 055 de 2008: La Comisión Nacional del Servicio Civil en cumplimiento de la Resolución N° 0768 del 15 de diciembre de 2008, convocó al proceso de selección para proveer por Concurso - Curso abierto de méritos el empleo de detective, código: 208, grado: 06 en el DAS.
- h. Convocatorias 056 a 122 de 2008: Para directivos docentes y docentes.
- i. Convocatoria 123 de 2009, para servidores de Supersalud.
- j. Convocatoria 124 de 2009, para servidores de la Superintendencia de Economía Solidaria.
- k. Convocatoria 125 de 2009, para servidores de la Superintendencia de Subsidio Familiar.
- l. Convocatoria 126 de 2009, para servidores de la Superintendencia de Servicios Públicos.
- m. Convocatoria 127 de 2009, para servidores del INPEC.
- n. Concurso de méritos afrocolombianos y raizales Sucre.
- o. Concurso de méritos afrocolombianos y raizales Magdalena.

La información suministrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil acerca de los concursos referidos es la siguiente²²:

²² Datos tomados de la respuesta dada por la Comisión Nacional del Servicio Civil al PRAP, mediante oficio 021638, el 5 de noviembre de 2009.

Cuadro 2. Concursos de la CNSC provisión empleos de carrera en vacancia definitiva

Convocatoria	Sistema de carrera	Nº vacantes ofertadas	Nº vacantes por ofertar (aplicación iv-v)	Nº aspirantes en el proceso	Nº funcionarios en periodo de prueba por concurso	Nº funcionarios en periodo de prueba por uso de listas de elegibles	Nº funcionarios inscritos en carrera
001 de 2005	General	5972	74440	203073	1770 proceso en curso	29	Sin reporte
002 de 2006 INPEC	Específico	1200		8574	642		642
003 de 2006 DIAN	Específico	175		63426	175	668	Sin reporte
004 A 052 de 2006 DOCENTES	Especial	14560		117663	10077	3667	13556
053 de 2007 DAS	Específico	190		3380	157		En periodo de prueba
054 de 2008 INPEC	Específico	900		7772	En curso de formación		
055 de 2008 DAS	Específico	190		2258	Proceso en curso		
056 a 122 de 2009 DOCENTES	Especial	25422		240784	Proceso en curso		
123 de 2009 SUPERSALUD	Específico	146		Proceso en curso			
124 de 2009 supereconomía solidaria	Específico	77		Proceso en curso			
125 de 2009 supersubsidio familiar	Específico	10		Proceso en curso			
126 de 2009 superservicios públicos	Específico	118		Proceso en curso			
127 de 2009 inpec	Específico	595		Proceso en curso			

Fuente: Comisión Nacional del Servicio Civil

Los datos reportados por la Comisión indican que los concursos para afrocolombianos Sucre tienen por objeto proveer 416 vacantes, y que con ocasión del mismo se hallaban en proceso de prueba 375 funcionarios. El concurso para afrocolombianos en Magdalena tuvo por objeto 188 empleos vacantes; el proceso se encontraba en curso al momento de expedir la certificación en comento.

3.2 *Meritocracia, gerencia pública y acuerdos de gestión*

El señor Presidente, Alvaro Uribe Vélez, manifestó desde un principio la necesidad de depurar el sistema de empleo público para lograr un manejo transparente en los procesos de selección del recurso humano al servicio del Estado y para vincular a la Administración Pública personal plenamente capacitado para ejercer las funciones públicas, razones por las cuales el Gobierno Nacional, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, adoptó la decisión política de dar aplicación a un sistema de selección meritocrática para los cargos de directores de las entidades desconcentradas del orden Nacional, funcionarios encargados del Control Interno y de los cargos que conllevaran ejercicio de responsabilidad directiva en la Administración Pública de la Rama Ejecutiva de los ordenes nacional y territorial, para lo cual se emitió la anteriormente mencionada Directiva Presidencial N° 10 del 20 de agosto de 2002.

En esta misma dirección, se definió la conformación de ternas para la designación de los directores o gerentes regionales o seccionales en los establecimientos públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, mediante un proceso de selección público y abierto; procedimiento que también se estableció para la designación de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales y de los gerentes o directores de las empresas sociales del Estado, ESES.

Para dar aplicación a esta política, el Gobierno Nacional expidió las normas que han permitido ponerla en marcha y que definen procedimientos y reglas del juego claras y precisas para cada caso, así:

El Decreto 1972 de 2002 reglamentó la designación de los directores o gerentes regionales o seccionales, o quienes hagan sus veces, en los establecimientos públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

El Decreto 3344 de 2003, modificado por el Decreto 800 de 2008, definió el procedimiento de selección público y abierto para la designación de directores de empresas sociales del estado del orden territorial. Para estos casos, la junta directiva de estas empresas conforma la terna de candidatos con las personas que sean escogidas mediante un proceso público abierto, en el cual se aplican criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del cargo.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante Resolución 793 de 2003, modificada por la Resolución 165 de 2008, definió los estándares mínimos para el desarrollo de estos procesos públicos abiertos, precisando sus etapas, prescribiendo la participación de universidades o firmas expertas en el tema, así como lo relacionado con la aplicación, valoración y resultado de las pruebas de selección.

Por su parte, el Decreto 3345 de 2003, modificado por el Decreto 2011 de 2006, ordenó que la designación de los directores generales de las corporaciones autónomas regionales procediera de acuerdo con el principio de meritocracia y selección por concurso público abierto.

La Resolución 644 de 2003 reguló el procedimiento para la designación de los jefes de la unidad u oficina de coordinación de control interno, o de quien haga sus veces, de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

El Decreto 1601 de 2005 estableció el modelo para la evaluación de competencias gerenciales para la provisión de empleos de libre nombramiento y remoción.

Las normas referidas indican que en los procesos de selección –públicos y abiertos–, podrán participar, en igualdad de condiciones y sin lugar a discriminaciones o preferencias que no estén fundadas en el mérito, todos aquellos que cumplan con los requisitos para el empleo. Estos procesos, regidos por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, objetividad, transparencia, imparcialidad y publicidad son vigilados por los organismos de control del Estado en sus diferentes instancias y en el marco de sus competencias.

La selección de estos servidores busca fortalecer la Administración Pública con personal capacitado para ejercer las funciones públicas asignadas a los distintos empleos directivos, sin que éstos empleos pierdan la naturaleza de libre nombramiento y remoción, sólo que los nominadores, en aras de la profesionalización de la Función Pública y de la transparencia e igualdad de oportunidades, ceden a su libre arbitrio y acatan la condición de la selección por mérito.

En el tiempo comprendido entre enero de 2006 y julio de 2009, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha realizado los procesos de selección de gerencia pública de las siguientes entidades: Instituto

Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Vías, Escuela Superior de Administración Pública, Archivo General de la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior y de Justicia, INCODER, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Nacional para Sordos, Instituto de Seguros Sociales, Instituto Nacional para Ciegos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS, Fuerza Aérea Colombiana, Caja Nacional de Previsión Social Cajanal, en liquidación, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Icetex, Ministerio de Cultura, Comisión de Regulación de Energía y Gas, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Unidad de Planeación Minero-Energética, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Unidad de Información y Análisis Financiero, Corporación Social de Cundinamarca y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Transporte y Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otras.

En virtud de la política de gerencia pública, desde enero de 2006 y a la fecha, el Departamento ha desarrollado 1.035 concursos, evaluando a 3.273 candidatos. Igualmente ha evaluado, para cargos de los niveles de asesor, profesional, técnico y asistencial, a 1.178 candidatos. En desarrollo de la Resolución 644 de 2003²³ se han realizado 143 procesos de selección de Jefes de Control Interno, evaluando a 394 candidatos. Los anteriores procesos han representado ahorros significativos para el Gobierno Nacional.

En esta experiencia se han tenido aprendizajes interesantes, tales como el hecho de registrar sentimientos de credibilidad y confianza tanto para las respectivas autoridades públicas como para los aspirantes y para los ciudadanos, además del reconocimiento público de este sistema como un elemento claro de transparencia, a la vez que se ha constituido en una gran herramienta para avanzar en el desmonte de las desigualdades hacia la institucionalización de un Estado Comunitario para todos.

Por otra parte, en el año 2006 fue aplicada una encuesta dirigida a 87 instituciones con el propósito de conocer el nivel de implementación de los acuerdos de gestión concertados en el año 2005 en el orden nacional, obteniendo los siguientes resultados: respuesta efectiva de 81 entidades que registraron la siguiente información: 552 gerentes públicos reportados, 444 acuerdos de gestión suscritos y 243 acuerdos de gestión evaluados.

En el año 2007, 448 entidades registraron información, 280 de ellas reportaron tener un aproximado de 1.677 gerentes públicos, 1.176 suscribieron acuerdos de gestión.

La proyección en este tema es lograr que todos los gerentes públicos celebren y ejecuten los respectivos acuerdos de gestión en aras de lograr que la Administración tenga sustento en resultados, para que los servicios a cargo de las entidades sean prestados en la forma debida y satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

3.3. Evaluación del desempeño

A partir de la revisión del instrumento de evaluación del desempeño, adoptado por la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante Acuerdo No. 55 de 1999, del análisis del comportamiento de las evaluaciones de desempeño de las entidades del orden nacional y conforme a las disposiciones jurídicas y técnicas contempladas en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto 1227 de 2005, se elaboró un nuevo modelo de evaluación del desempeño para el Departamento Administrativo de la Función Pública, como prueba piloto que pudiera hacerse extensivo a otras entidades del Gobierno Nacional.

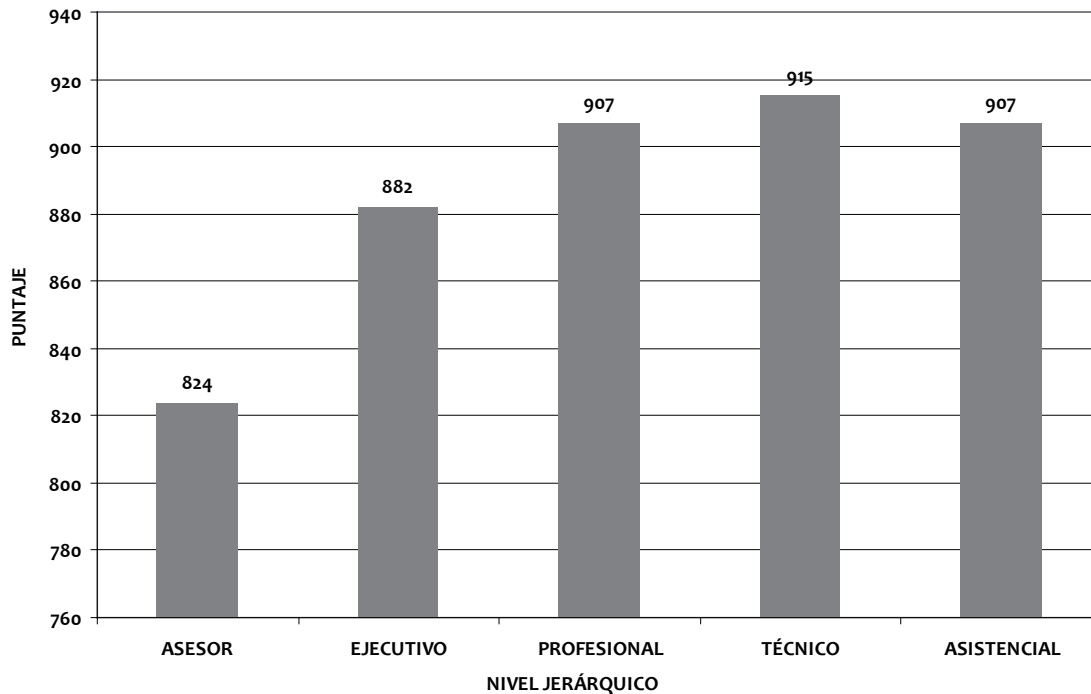
El nuevo modelo propuesto por el DAFP está diseñado en función de valorar objetivamente la contribución del servidor público al logro de los objetivos y de las metas institucionales con base en el criterio del mérito, como principio sobre el cual se fundamenta su permanencia y desarrollo en el servicio.

De otra parte, con base en la información solicitada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante la Circular 1000 del 31 de mayo de 2004, y los registros del Sistema Único de Información de Personal SUIP, del total de 53.762 servidores evaluados en el período 2003-2004 se estudiaron 13.173 evalua-

²³ Resolución 644 de 2003, del Departamento Administrativo de la Función Pública “Por la cual se regula el procedimiento para la designación de los jefes de la Unidad u Oficina de Coordinación de Control Interno o de quien haga sus veces”.

ciones del desempeño de los empleados de carrera. En la siguiente gráfica se muestran los promedios de calificación obtenidos por cada nivel jerárquico²⁴.

Gráfico 1. Promedios evaluación de desempeño 2003-2004 por nivel jerárquico



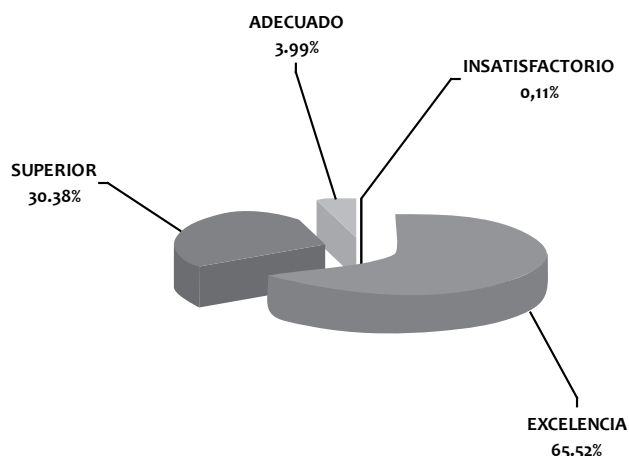
Fuente: DAFP-Estudio del Comportamiento de los Resultados de la Evaluación del desempeño de los servidores públicos del nivel nacional período 2003 - 2004

Como conclusión relevante, se evidencia que de 13.173 empleados evaluados en todos los niveles jerárquicos sólo 14 obtuvieron calificación insatisfactoria, lo cual equivale al 0.11% y 8.631 fueron calificados en niveles de excelencia, es decir el 65.52%.

La siguiente gráfica muestra la distribución de los resultados de las evaluaciones.

Gráfico 2. Distribución porcentual del nivel de desempeño obtenido en

la evaluación de desempeño del período 2003 – 2004



Fuente: DAFP-Estudio del Comportamiento de los Resultados de la Evaluación del desempeño de los servidores públicos del nivel nacional período 2003 - 2004

3.4 Competencias laborales y cuadros funcionales de empleos

El concepto de competencias laborales, hoy contenido en la Ley 909 de 2004, fue inicialmente citado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública 2003, la cual señaló que las competencias o conjuntos de cualidades poseídas por las personas determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de las tareas. Con fundamento en lo anterior, la Carta indicó que los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea.

Así, el estamento normativo en Colombia incorporó el concepto de competencias laborales, entendiendo por éstas las capacidades de una persona para desempeñar las funciones de un empleo, bajo criterios de calidad, para la obtención de los resultados previamente establecidos; capacidades que comprenden no sólo la acreditación de requisitos académicos y/o de experiencia, sino que además incluye la demostración permanente de destrezas, habilidades, valores, responsabilidades, actitudes y aptitudes acordes para el ejercicio de cada empleo, en forma general y específica.

Con fundamento en lo anterior, desde el año 2005, con el liderazgo de la Escuela Superior de Administración Pública y del Departamento Administrativo de la Función Pública se promovió la conformación de dos mesas de trabajo, la de Gestión Jurídica de la Nación y la de Contratación Estatal, integradas por expertos temáticos, especialistas en empleo público, desarrollo organizacional y diseño de manuales y metodólogos; en el año 2007, con el fin de elaborar un documento de trabajo para la implementación de las competencias laborales, antecedentes y propuestas se diseñó un plan operativo de las mesas de concertación piloto para la definición de las competencias laborales que contiene la metodología general para el funcionamiento de las mismas.

Para el desarrollo de estas actividades, se han impulsado, y se continúan impulsando, estudios encaminados a redimensionar el esquema de competencias laborales, con el fin de incorporar orientaciones concretas para la elaboración y ajustes de los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales, así como para el redimensionamiento de los Planes Institucionales de Capacitación por competencias.

Como resultado de los trabajos constantes promovidos por ese Departamento, con el acompañamiento y apoyo permanente de la ESAP, hoy el país y las entidades públicas cuentan con un instrumento guía para la implementación de las competencias laborales, según sea la naturaleza, responsabilidades, nivel y actividades de cada empleo. Esta publicación, denominada “Guía Metodológica para la Identificación y Estandarización de Competencias Laborales para los Empleos Públicos Colombianos”, es una herramienta de gran utilidad, porque contiene los referentes normativos y conceptuales que regulan la materia y una guía práctica para la identificación y estandarización de competencias laborales para el empleo público del país, la cual ha servido para avanzar en las mesas de identificación y normalización de competencias de gestión financiera y gestión humana; adicionalmente, se propició la formulación de un instructivo que realiza una descripción

concreta de la forma como deben hacerse los ajustes a los respectivos manuales de funciones y de competencias laborales.

Con fundamento en lo anterior, recientemente se suscribió un convenio interadministrativo entre el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, cuyo objeto es la realización de una mesa de concertación para definir las competencias laborales para los empleos de Jefes Control Interno.

Los esfuerzos no han sido pocos, pero la tarea para la definición e implementación de las competencias laborales en el sistema de empleo público en Colombia continúa, razón por la cual la Red Institucional del Sector Función Pública está comprometida con el desarrollo de trabajos continuos para el estudio y la capacitación de las entidades y organismos del sector público y de sus servidores, con el fin de implementar una política de empleo acorde con la realidad del país y de constante evolución en torno a ella, para lograr los cometidos institucionales de la Función Pública.

Frente al tema de cuadros funcionales de empleo, en el año 2003, el Departamento Administrativo de la Función Pública contó, como ya se indicara anteriormente, con la asesoría del consultor internacional, Rafael Jiménez Ascencio, lo cual permitió conocer la experiencia española y efectuar una aproximación conceptual en este tema. Durante el transcurso del año 2004, se buscaron referencias bibliográficas que permitieran conocer la experiencia de otros países en esta forma de organización de los empleos. Estos trabajos de capacitación y de investigación sirvieron de base para elaborar un documento de acercamiento teórico y normativo en el tema de cuadros funcionales de empleos, el cual a su vez sirvió de fundamento para incluir dentro de la Ley 909 de 2004 el concepto de cuadros funcionales de empleo.

Los conceptos de competencias laborales y de cuadros funcionales fueron difundidos por el Sector Función Pública en el Congreso de Competencias Laborales y Cuadros Funcionales que se realizó en la ciudad de Medellín en el año 2006, difusión que fue fortalecida con el Congreso Internacional por una Gestión Pública Competitiva e Innovadora que se realizó en el año 2009, en la ciudad de Cartagena, el cual contó con la participación de invitados de Argentina, México, Brasil, Chile, España, Francia, Uruguay, Venezuela, República Dominicana y, por supuesto, Colombia; quienes desarrollaron distintos temas de empleo público y de gestión pública, tales como la gestión del conocimiento, las competencias laborales, la gerencia pública, la calidad, el liderazgo, el control social y la rendición de cuentas y la planeación estratégica.

4. Sistemas de Información (SUIP - SIGEP)

Los Sistemas de Información, consolidados actualmente en la Ley 909 de 2004, fueron realmente institucionalizados después algunos avances normativos significativos. En materia de la construcción de un sistema de información con aplicación en el empleo público los antecedentes más claros se remontan a la expedición de la Ley 190 de 1995, cuyo contenido tuvo un sentido claramente de prevención y lucha contra la corrupción, incorporó tres instrumentos importantes para lograr este propósito: el Formato Único de Hoja de Vida, la Declaración de Bienes y Rentas y el Sistema Único de Información de Personal.

Es importante tener claro que este antecedente no tenía como objetivo establecer una herramienta que facilitara los procesos de gestión tanto en el campo del desarrollo organizacional como del empleo público, sino que su visión fundamental partía de la base de tener elementos que permitieran la persecución y disminución de prácticas de corrupción.

Con el Decreto 1945 de 1995 se reglamentó el Sistema Único de Información de Personal, determinándose que le corresponde al Departamento Administración de la Función Pública la formulación del esquema operacional del mismo.

La Ley 443 de 1998, en relación con el Sistema Único de Información de Personal, representó un avance en la medida en que señaló que este instrumento no solamente debía servir para el control de la corrupción, sino que tendría un carácter estructurado y cuya visión fuera ayudar en la formulación de políticas de desarrollo y gestión de la Función Pública. El Decreto 1571 de 1998 contenía información relevante sobre el alcance y definición de dicho sistema. Es muy importante señalar que tanto en la Ley 443 como el Decreto Reglamentario fue establecida la aplicación del sistema para el orden nacional y territorial, así como para los organismos de carácter autónomo.

Posteriormente, fue expedida la Ley 489 de 1998, que en el artículo 36 de la misma, ordenó la construcción del Sistema General de Información Administrativa, integrado, entre otros, por los subsistemas de organización institucional, de gestión de recursos humanos, físicos y materiales y por el de desarrollo administrativo.

Por otro lado, se expidió el Decreto 1145 de 2004, el cual estableció que el Sistema General de Información Administrativa - SUIP tiene como objetivos los siguientes: facilitar el seguimiento y evaluación de la gestión pública, consolidar la información que sirviera de soporte para la formulación de políticas y la toma de decisiones, garantizar el control social y proporcionar a los ciudadanos información acerca de la administración pública nacional.

Finalmente, es necesario resaltar que la Ley 909 de 2004, en el artículo 18, definió el Sistema General de Información Administrativa, sus objetivos y el contenido de los subsistemas de que se compone. Igualmente fijó el contenido del subsistema presupuestal en materia de empleo público, a cargo del Ministerio de Hacienda, herramienta legal que fortaleció el Sistema.

El Decreto 3246 de 2007 modificó el Decreto 1145 de 2004 en su alcance y en el contenido de la responsabilidad de los jefes de control interno en relación con el SUIP.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– ha participado activamente en el desarrollo de las actividades tendientes a la construcción de un sistema de información del empleo público eficiente y moderno.

En ese sentido, a través del proyecto COL/03/005 contribuyó con la financiación de la modernización del Sistema Único de Información de Personal, con una suma cercana a los 180 mil dólares, los cuales se invirtieron en el diseño y puesta en funcionamiento de la herramienta tecnológica denominada como SUIP.

La operatividad y beneficios del SUIP se socializaron mediante la capacitación a 244 entidades y más de 800 servidores públicos, con el fin de indicar el procedimiento para el envío de la información de hojas de vida, contratos y novedades de personal de los servidores públicos.

El SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE PERSONAL – SUIP, en la fase I, logró dar el soporte tecnológico para la determinación de tendencias y la generación de políticas emitidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en materia de Empleo Público y Desarrollo Organizacional. Este Sistema mantiene información actualizada sobre la estructura del Estado colombiano (normas, plantas de personal, estructuras y sistemas de nomenclaturas), las hojas de vida de los funcionarios e información de contratos de prestación de servicios de las entidades del orden nacional, como se aprecia en la gráfica a continuación. Adicionalmente, para el periodo reportado se ingresaron 21 nuevas entidades en el SUIP.

Gráfico 3. Entidades del orden nacional y territorial con información actualizada en el Sistema Único de Información de Personal - SUIP (Acumulado)



Fuente. Reporte SIGOB, DNP

A pesar de los buenos resultados el SUIP, el reto en la implementación de un sistema integral de información obligó al Departamento Administrativo de la Función Pública a plantear la creación de una plataforma más fuerte, capaz de almacenar información relacionada no sólo con el personal al servicio del Estado, sino con capacidad suficiente para registrar información en temas de gestión administrativa y de empleo público.

Así surgió el SIGEP, Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, en el cual se encuentra trabajando el DAFP. Este nuevo sistema hará parte integral de la oferta en Sistemas de Información que el Gobierno Nacional está gestionando y facilitará la interoperabilidad entre los dos sistemas, a fin de reducir la duplicidad de información entre ellos. Se estima que el SIGEP iniciará sus fases de implementación en el primer semestre del año 2010, lo cual significa que SUIP mantiene su funcionamiento mientras toda su información es incorporada al SIGEP, por lo cual ha sido absolutamente necesario que las entidades continúen con el reporte oportuno y con calidad de información al SUIP.

Para la financiación de 4 de las 11 estrategias transversales del PRAP, el Gobierno colombiano contrató con el Banco Interamericano de Desarrollo – BID el crédito 1561 OC-CO.

Las estrategias a financiar con el crédito mencionado fueron:

- Empleo Público
- Gestión de Activos
- Gestión Jurídica de la Nación
- Sistemas de Información y Gestión de Empleo Público

Dentro del propósito señalado para el sistema de información y gestión del empleo público, en el marco del crédito BID, se encuentra la integración de la información de recursos humanos con la información presupuestal generada por el SIF del Ministerio de Hacienda para generar así un marco de información de carácter estratégico.

En estos temas, el rol del PNUD tiene diferentes componentes, a saber: asistencia técnica, monitoreo y seguimiento para el logro de resultados y procesos de compras y adquisiciones.

Ahora bien, para el Estado el SIGEP presenta el siguiente decálogo de beneficios:

- a. Gestionar información de la estructura de la organización y de su talento humano de forma integral.
- b. Permitir la interrelación entre los diferentes procesos que adelanta el sistema, asegurando la veracidad, calidad y oportunidad de la información.
- c. Facilitar la aplicación de las políticas de administración de talento humano en el Estado y la evaluación de las mismas, a través de indicadores establecidos en el sistema.
- d. Proveer una herramienta que le permita a cada institución pública gestionar su propia planta de personal, de acuerdo con la normatividad vigente, mejorando la toma de decisiones.
- e. Permitir a las entidades la alineación en el establecimiento de sus estrategias, objetivos, metas, procesos y funciones, tanto a nivel institucional como a nivel de dependencias y grupos de trabajo.
- f. Simplificar el proceso de obtención y generación de información en materia de estructuras, plantas de personal, nomenclatura de empleos y sistemas salariales.
- g. Analizar, simular y proyectar escenarios de planeación que faciliten el aprovechamiento de los recursos orientados al desarrollo del talento humano en cada institución pública.
- h. Para los servidores públicos, el SIGEP ofrece la oportunidad de consultar, actualizar y validar directamente la información que reposa en su hoja de vida.
- i. Para el ciudadano en general conocer de primera mano información relacionada con la estructura y tamaño del Estado.
- j. Promover los procesos de modernización y de tecnificación del Estado.

El Sistema de Información y Gestión del Empleo Público se encuentra actualmente en diseño y desarrollo y se tiene proyectado realizar una prueba piloto con cuarenta (40) entidades y la puesta en marcha para el primer trimestre del 2010.

Como se observa, estas dos herramientas evidencian que la política de renovación y modernización de la Administración Pública ha tenido también avances tecnológicos muy significativos, los cuales se convierten en instrumentos necesarios para la concepción de las políticas de empleo público, facilitando la consolidación de la información y la transparencia de los datos reportados por las entidades, generando elementos prácticos para el fortalecimiento de todos los componentes del sistema de empleo público en Colombia.

Bajo la perspectiva descrita en estas páginas, el nuevo Sistema de Empleo Público constituye un modelo integral de Administración Pública de Personal que permite, mediante los sistemas de información, identificar el recurso humano al servicio del Estado, y seleccionar el personal idóneo y capacitado para desempeñar los empleos destinados a la prestación de los servicios públicos, supuesto para lo cual se estatuyó no sólo el ingreso a la carrera administrativa a través del mérito sino que se reguló un régimen exigente para que el acceso a todos los cargos públicos, incluyendo los empleos del nivel directivo, se realice con base en el criterio meritocrático y que, a su vez, la permanencia en estos cargos obedezca a criterios objetivos y a los resultados de su gestión, garantizando así el principio de la transparencia en el Sector Público.

La implantación del Sistema de Carrera Administrativa tuvo grandes tropiezos desde instrumentalización de la política y hasta la aplicación de la misma, puesto que en la década de los noventa el Sistema presentaba serios vacíos legales derivados, entre otras causas, de las sentencias de inconstitucionalidad que impedían la conformación del órgano para administrar la carrera administrativa, el cual, a pesar de tener origen en la Constitución Política de 1991, sólo pudo ser constituido con ocasión de la expedición de la Ley 909 de 2004.

Fueron muchas las circunstancias desfavorables que esos vacíos produjeron tanto en las entidades como en el personal al servicio del Estado y los ciudadanos que pudieran tener alguna aspiración para vincularse, sin embargo las lecciones aprendidas de los anteriores Sistemas de Carrera así como del periodo de interinidad de la misma, sirvieron para la creación y fortalecimiento de un Sistema de Carrera que subsanara los errores cometidos en el pasado y que estuviere acorde con los postulados de la Constitución Política y de la Función Pública.

Por otra parte, la selección meritocrática de personal directivo y los acuerdos de gestión suscritos por los mismos, no sólo debutaban como componentes novedosos del actual Sistema Integral de Empleo Público sino que también respondían a la necesidad de crear igualdad de condiciones de los funcionarios a fin de que los empleados de alto nivel concertaran las metas y objetivos desde el inicio de su gestión y garantizaran su cumplimiento, liberando al Sistema de las falencias registradas en experiencias anteriores y propendiendo así por la eficiencia y efectividad en todos los niveles.

Lo anterior sumado a una nueva estrategia del manejo de la información que estuviere acorde con los avances tecnológicos a nivel mundial y que sirviera de herramienta para fijar políticas de administración de personal ha garantizado el éxito de la nueva concepción del empleo público en Colombia.

A lo largo de este recorrido, se han evidenciado los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Nacional para concebir un Sistema de Empleo Público eficiente, eficaz dinámico, valido de herramientas tecnológicas para lograr los objetivos constitucionales y legales de las instituciones públicas y para garantizar la transparencia de los servidores públicos, mejoramiento en la prestación de los servicios a los ciudadanos, todo esto en el marco de un Estado Comunitario. Este proceso, a su vez, ha ubicado a Colombia dentro de los países referente en América Latina.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO

EDUARDO GONZÁLEZ MONTOYA

Abogado de la universidad de Caldas. Ha sido, Alcalde de Chinchiná; Director Regional de Bienestar Familiar; Magistrado de la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura; Director del Departamento Administrativo de la Función Pública; miembro de la Comisión Nacional del Servicio Civil en dos épocas por más de 7 años y Presidente de la misma en varias ocasiones; miembro de la Comisión responsable de la ley de carrera administrativa, docente universitario y conferencista en diversos foros internacionales.

COMENTARIO SOBRE
LA REFORMA DEL
EMPLEO PÚBLICO

El Plan Nacional de Desarrollo ESTADO COMUNITARIO DESARROLLO PARA TODOS otorga un papel protagónico al Estado, percibiéndolo como promotor de crecimiento económico, defensor del medio ambiente y garante de la cohesión social y la equidad.

Dada la interacción y complementariedad entre los sectores público y privado, es importante el fortalecimiento del Estado, y es allí donde el Empleo Público, cobra importancia dado que lo que se busca es el fortalecimiento de las entidades estatales puestas al SERVICIO DE LOS CIUDADANOS; para ello se implementaron múltiples estrategias tendientes al mejoramiento de la gestión institucional de las entidades del Estado, dotándolas de personal cualificado y de mejores herramientas de gestión pública.

El empleo público, merece un capítulo independiente por cuanto ha sido una de las respuestas más contundentes de esta política pública y un dinamizador en la generación de esta actividad en el país ya que ha abierto la posibilidad para que los ciudadanos del común, que cuentan con las condiciones idóneas, puedan concursar en igualdad de condiciones por el acceso a un empleo en las empresas del Estado. Aquí juegan únicamente las calidades de los aspirantes a los empleos públicos, pues precisamente lo que se busca es que esas condiciones se vean reflejadas en el mejoramiento de los resultados de la gestión del Estado.

Los dos directores del DAFP durante esta administración han recogido en su escrito los aspectos más destacados de esta política pública, y con su gestión han permitido consolidar el sector, que en un comienzo de la reforma se pensó en eliminar por su precario papel, convirtiéndolo en la actualidad en un referente obligado a nivel nacional e internacional; hoy, no sólo el Departamento sino también la ESAP y la Comisión Nacional del Servicio Civil, esta última sin perder su independencia constitucional, conforman el concepto de función pública en el país.

El primer paso fue la consolidación del mérito como regla general para el ingreso, tanto en los empleos conocidos como de gerencia pública como en todos aquellos que se conocen como de carrera administrativa; a la fecha, en los concursos públicos de mérito han participado más de un millón de colombianos y colombianas que concursan por la provisión de cerca de 100 mil empleos en el Estado, fuera del sinnúmero de los denominados de libre nombramiento y remoción que se han provisto como resultado de los concursos meritocráticos que se han adelantado en las entidades estatales de diferentes órdenes, despojándose en alguna forma del principio del libre nombramiento para construir reglas que permitan seleccionar de un grupo de personas al más idóneo para el cargo de que se trate. Jefes de entidades descentralizadas, de hospitales, de control interno, directores de establecimientos públicos, secretarios de despacho de gobernaciones y alcaldías, han logrado ser gestores de la función pública bajo esta modalidad.

Pero era necesario verificar las calidades y establecer su continuidad en el ejercicio, para lo cual era indispensable contar con sistemas de medición. La Evaluación del Desempeño y los Acuerdos de Gestión, ingresaron al lenguaje de la administración pública como una respuesta a esa necesidad y han sido figuras que se han compenetrado en estos dos años con la importancia requerida.

El desafío del empleo público está enfocado, a la estandarización y homogenización de los requisitos, calidades y competencias requeridas para permitir la movilidad y desplazamiento horizontal entre las entidades; a construir factores de mérito para el reconocimiento individual de los aportes de los mejores y a establecer estímulos económicos que, aunque no impliquen ascenso, motiven al servidor público a cumplir más allá de sus propias tareas.

Pero igualmente se debe continuar con la lucha porque modalidades diferentes al empleo público como forma de permanencia en el Estado, cada vez más sean una excepción: contratos de prestación de servicios o tercerización de labores sólo deben estar enfocadas a labores complementarias al servicio, quedando lo misional como un quehacer propio del empleado público en Colombia.

Indudablemente estos ocho años han sido de gran progreso en nuestra función pública y la han dejado a la vanguardia de Latinoamérica, al ser la pionera en el cumplimiento de los principios consagrados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública y al consolidar el mérito como principio fundamental para el ingreso y permanencia en el servicio público colombiano.

IDEAS PURAS Y REALIDAD COMPLEJA: LA REFORMA DE REGULACIÓN Y CONTROL EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹

JUAN PABLO GIRALDO OSPINO

Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Es especialista en Opinión Pública y Mercadeo Político de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha estado vinculado a proyectos de consultoría y asesoría en temas de institucionalidad, organizaciones públicas y modernización del Estado, para Fedesarrollo, el Ministerio de la Protección Social, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación y MIDAS/USAID. Actualmente ocupa el cargo de Asesor del Programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación.

Este documento se divide en dos partes. En la primera, se argumenta que la Reforma de Regulación y Control tiene una naturaleza única que la diferencia de las demás reformas transversales del Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP. Esa singularidad tuvo profundas consecuencias en la definición de sus objetivos y en la probabilidad de su cumplimiento. En la segunda parte se describen los principales logros de la reforma y el esquema institucional mediante el cual se alcanzaron.

1. La idea de la regulación y el control económicos

El Documento Conpes 3248 de 2003, que desarrolló al PRAP como una política pública, hace el siguiente listado de reformas transversales:

- Empleo público
- Gestión de activos
- Estrategia jurídica de la Nación
- Sistema presupuestal
- Gestión por resultados
- Gobierno electrónico
- Sistemas de información
- Sistema de contratación pública
- Control interno
- Estrategia antitrámites
- Regulación, supervisión y control

Para iniciar la primera parte del argumento, es decir, que la Reforma de Regulación y Control tiene una naturaleza única que la diferencia de las demás reformas transversales, es preciso analizar algunas características comunes de ese conjunto de reformas y compararlas con las particularidades de la de Regulación y Control.

¹ Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no comprometen institucionalmente a las organizaciones públicas o privadas con las que estoy, o he estado, vinculado.

La primera característica común de estas reformas radica en que no tienen un contenido político o ideológico. En efecto, incrementar la eficiencia en el manejo de los activos inmobiliarios públicos, defender mejor al Estado en los estrados judiciales, clarificar las normas de manejo y administración del recurso humano del sector público, tener unas normas más eficientes para la planeación y la ejecución del presupuesto, evaluar y visibilizar los resultados de la gestión pública, tener más y mejor información sistematizada, consolidar la presencia gubernamental en Internet y hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la gestión pública, aumentar la transparencia y la eficiencia de la contratación pública, incrementar el uso del control interno como instrumento de gestión y racionalizar y optimizar los trámites para que tuvieran valor agregado para el Estado y el ciudadano, son todas acciones que pueden ser compartidas sin reservas por gobiernos ubicados en un amplio espectro ideológico, político, económico y social. No sería arriesgado afirmar que serían emprendidas por cualquiera de los partidos y movimientos políticos que por medios democráticos tienen la posibilidad de acceder al poder en el contexto colombiano.

Esto no es así, claramente, para la Reforma de Regulación y Control: la forma, grado y justificación de la intervención del Estado en la economía es un tema de profundo e intenso debate político e ideológico. Esta afirmación se puede comprobar si se examina la controversia que se teje alrededor de la privatización o democratización de las empresas públicas, tal vez la más visible para la opinión pública, o si se estudia la discusión más sofisticada y académica que se observa en círculos jurídicos y económicos². Este debate se ha intensificado como consecuencia de la serie de crisis financieras de los últimos años que ha puesto en tela de juicio el rol reciente que el sector público tuvo en el mercado financiero.

Sin duda, esta realidad política y académica era menos palpable en el momento de concepción de la reforma. Si se observan los instrumentos generados por la Reforma de Regulación y Control, en particular su documento de Marco Conceptual (que se entrega como anexo a este texto), el lector crítico encontrará al menos dos tipos de conocimiento. Por un lado, una síntesis de afirmaciones de carácter técnico. Por el otro, subyacente a las afirmaciones técnicas, un proyecto gubernamental que daba por sentado y cerrado un debate que sigue siendo intenso, vital y, por lo tanto, inconcluso.

La segunda característica común de las reformas transversales incluidas en el Conpes 3248 de 2003 es que se dirigían a modificar o modernizar procesos eminentemente administrativos o de gestión del Estado, entendido como una organización departamentalizada en entidades y organismos públicos. De hecho, pretendían modernizar los procesos de gestión de insumos (recurso humano, activos inmuebles, recursos presupuestales, adquisición de bienes y servicios, información), y de gestión de la transformación de esos insumos (gestión por resultados, gestión de medios informáticos, relación con el ciudadano) para lograr en conjunto unos mejores resultados o productos, en términos de bienes y servicios públicos.

De nuevo, la reforma transversal de Regulación y Control se destaca por no encajar en ese continuo de insumo-transformación-producto de un proceso administrativo de la organización estatal. Las diferentes maneras y expresiones de la intervención en el mercado hacen parte de una política pública mucho más amplia y compleja que un proceso administrativo o de gestión. Aunque al final probablemente se expresa en actos administrativos (Decretos, Directivas, Resoluciones, Circulares), la intervención económica del Estado es una política pública estratégica, política, técnica, analítica, que no se sintetiza fácilmente en un proceso administrativo estandarizado, análogo al de la gestión de los inmuebles o la compra de bienes y servicios. Por lo tanto, la reforma de Regulación y Control no pretendía optimizar o sistematizar un proceso administrativo de la misma forma en que se proponían hacerlo las otras reformas transversales.

Esas diferencias tuvieron un efecto importante en los objetivos propuestos. Si se observa el objetivo expresado en el Conpes 3248 de 2003, la reforma de Regulación y Control busca «establecer un marco de política para el ejercicio de las actividades de regulación, supervisión y control por parte del Estado, definiendo el esquema institucional más apropiado y sus competencias. El Gobierno establecerá los principios que permitan racionalizar la actividad estatal en esta materia, a efecto de minimizar los costos de transacción para el Estado, los regulados, los supervisados y los controlados, y establecerá un régimen jurídico único para los organismos de regulación, supervisión y control.»³ En ese objetivo coexisten, al menos, cuatro elementos principales: marco de política pública, institucionalidad, principios de intervención económica y régimen jurídico único.

² Sobre este tema, ver, por ejemplo, EASTMAN, Wayne, “Critical Legal Studies”, Rutgers University-Graduate School of Management.
³ Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3248 de 2003, “Renovación de la Administración Pública”, pp. 42-43

Lo primero que se destaca del objetivo es su coherencia respecto de la especificidad de la reforma de Regulación y Control. Por una parte, se reconoce la dimensión política de la intervención económica del Estado, al considerar necesario un debate en el Congreso de la República que diese como resultado una ley o régimen jurídico único para las entidades encargadas de esa función. Por la otra, también se hace explícito su carácter de política pública, al reconocer que se requería establecer un marco de política y unos principios de intervención.

De su objetivo también se infiere que el campo de acción prioritario de la reforma es la institucionalidad, entendida como las organizaciones públicas y sus reglas de juego. Esta preferencia también es consecuente con el momento de 2002-03 en que se origina la Reforma. Al haber sido ubicada en el marco del PRAP, la Reforma tiene una vocación transformadora de las entidades que conforman la Administración Pública. Es decir, la reforma buscaba lograr mejor regulación y control de manera indirecta, a través del rediseño de las entidades encargadas de esas funciones. De esta forma, con un nuevo marco legal y una política pública definida, la calidad y oportunidad de la regulación aumentaría.

La visión institucionalista del objetivo de la reforma es coherente con la literatura académica sobre intervención económica del Estado. Varios estudios han señalado la relación entre la calidad regulatoria y la existencia de ciertas características de diseño institucional en las entidades reguladoras y supervisoras. Especial énfasis se ha dado a aspectos relacionados con la independencia y transparencia de esas entidades, tales como la existencia de un proceso de selección y nominación de los funcionarios de alto nivel en el cual prime el criterio técnico, la implementación de periodos fijos para esos cargos -traslapados con el ciclo político-, la práctica de elaborar la regulación de forma transparente a través del debate público y la existencia de autonomía presupuestal⁴.

A pesar de que el objetivo era coherente con la naturaleza particular de la reforma transversal de Regulación y Control, las características únicas de la misma determinaron la complejidad a la que se enfrentaba el Gobierno Nacional. Esta complejidad afectó la probabilidad de cumplimiento y de éxito de la reforma.

Tal vez el principal obstáculo para la implementación de la Reforma fue que no se expidió un régimen legal único para la intervención económica del Estado que se realiza a través de comisiones de regulación y superintendencias. Este era un elemento central del objetivo porque precisamente apuntaba al acuerdo político, sintetizado en una ley, sobre la forma, grado y justificación de la intervención estatal en la economía. La ausencia de esta discusión congresional afectó seriamente el logro de las demás metas definidas en el objetivo de la Reforma.

Por ejemplo, se elaboró una serie de documentos que exponían los principios de intervención económica estatal y presentaban la agenda de reformas institucionales para las comisiones de regulación y las superintendencias. Sin embargo, estos documentos no tuvieron la audiencia y el posicionamiento necesarios para impactar de forma generalizada la forma de intervención y el diseño institucional de las entidades reguladoras y supervisoras, precisamente porque fueron producto de una discusión interna de algunas entidades del Gobierno y no el resultado de un debate público sobre la intervención económica.

Estos documentos tampoco se constituyeron en una política pública que contara con el apoyo de la totalidad del Gobierno Nacional. Esto pudo haberse debido a que, en términos formales en el contexto colombiano, las ideas centrales de estos documentos no se elevaron a una política discutida, aprobada y expedida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES.

Adicionalmente, al haberse concentrado institucionalmente en las comisiones de regulación y las superintendencias, desde un principio la reforma dejó fuera de su campo de acción a las variadas y dispersas formas

de intervención económica que ejercen otras entidades y organismos públicos, como los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos. Aunque la reforma pretendía concentrar toda esta actividad en comisiones de regulación sectoriales y especializadas y en las superintendencias, lo cierto es que, bajo un análisis flexible, prácticamente la totalidad de los actos administrativos de alcance general -y algunos de alcance particular- crean incentivos y afectan el comportamiento de los agentes privados en el

4 Para una revisión bibliográfica sobre este tema, ver: JAMISON, Mark A., BERG, Sanform V., GASMI, Farid, TÁVARA, José I., “The Regulation of Utility Infrastructure and Services. An Annotated Reading List”, The World Bank and The Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), pp. 228-35.

mercado. Es decir, en la práctica, la intervención económica del Estado no se circunscribe exclusivamente a unos sectores en los cuales claramente existen fallas de mercado.

En conclusión, el panorama no es positivo en términos de cumplimiento de los objetivos. No se aprobó una ley que hubiera servido de acuerdo político, ni una política pública formalizada por el Gobierno Nacional, y la agenda de reforma institucional sufrió, en términos de impacto y alcance, por el enfoque en una única categoría de entidades.

2. Las ideas tienen el poder de modificar la realidad

Sin embargo, si se analiza con detenimiento el contexto en el cual se concibió y desarrolló la Reforma, esa conclusión pierde validez. La perspectiva cambia cuando se reconoce que desde un principio se trazaron objetivos que no eran alcanzables en siete años. Como todas las estrategias que tratan de modificar la forma en que se ejerce una función estatal sujeta a debate político e ideológico, lo que cabía esperar en tan corto tiempo era un avance gradual.

En este punto, es necesario comparar la ambición de los objetivos propuestos con los recursos asignados para su cumplimiento. El grupo encargado de la coordinación de la Reforma se ubicó institucionalmente en la oficina central del PRAP en el Departamento Nacional de Planeación -DNP, reportando directamente a la Dirección del Programa. En términos de personal, nunca contó con más de dos personas para adelantar sus funciones y, además, éstas debían cumplir con otras responsabilidades de asesoría general en el Programa. En cuanto a su presupuesto, le fueron asignados en promedio 45 millones de pesos al año desde 2003, cifra muy modesta para lograr impactar con el alcance que se proponía en el Conpes 3248 de 2003.

En consecuencia, la ejecución de la Reforma tuvo que ser gradual y pragmática. Gradual, porque no era posible intervenir en múltiples frentes por escasez de recursos. Pragmática, en el sentido de que, al carecer del músculo político, financiero e institucional necesario, no podía enfrentarse a la realidad política y administrativa, sino que debía esperar y estar preparada para aprovechar las oportunidades de cambio que esa realidad ofreciera.

En ese sentido, la estrategia se basó en la construcción de alianzas y acuerdos entre funcionarios de entidades como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo-MCIT y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP, particularmente con las dependencias encargadas de la regulación técnica y financiera. Como una herramienta adicional de apalancamiento y negociación, una operación de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo-BID incluyó condiciones de desembolso que correspondían con modificaciones concebidas por la Reforma, de tal forma que se constituyeron en un incentivo para que se tomaran decisiones que no necesariamente estaban originalmente en la agenda prioritaria de las entidades competentes. Esas alianzas, apoyos y herramientas, sumadas al soporte técnico del DNP, permitieron impulsar normatividad que avanzaba hacia el modelo institucional propuesto.

La probabilidad de logro en la expedición de una norma en el marco de la Reforma aumentaba cuando cumplía con ciertas condiciones. La más importante, que fuera administrativa, esto es, que no tuviera que surtir un trámite congresional, sino que la decisión fuera el resultado de una discusión al interior del Gobierno, expresada en un decreto, resolución o circular. La segunda, que no tuviera opositores en el sector público y el sector privado. La tercera, relacionada con la anterior, es que fuera novedosa y no perturbara *a priori* un equilibrio existente entre el Gobierno y los agentes privados. Esto implica que la decisión no contaba con resistencia porque llenaba vacíos institucionales o normativos y no modificaba radicalmente posiciones consolidadas.

En algunos casos estas condiciones no se cumplieron y, sin embargo, la normatividad se expidió. Cuando esto ocurrió, normalmente la situación se explica por una tensión o conflicto político que hizo que la solución propuesta por la Reforma fuera, de forma completamente inesperada, deseable o instrumental. Es decir, la oportunidad se presentó.

A continuación se describen en orden cronológico cuatro normas que implementaron ideas institucionales de la Reforma de Regulación y Control, explicando lo que buscaban y, cuando sea pertinente, el contexto en el cual se tomó la decisión. Cabe aclarar que hubo otros logros. En particular, habría que mencionar por su importancia dos medidas. Una, la aprobación en 2009 de la Ley 1340 que otorgó, después de 7 años de debate al interior del Gobierno Nacional, funciones de autoridad nacional antimonopolios a la Superintendencia

de Industria y Comercio y actualizó el régimen nacional de competencia. La otra, la disminución de costos de transacción y supervisión para las Mipymes por parte de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, los siguientes casos ejemplifican, además de logros de la Reforma, momentos y arreglos institucionales particulares que son de interés para estas Memorias del PRAP.

2.1. El debate público de la regulación

En agosto de 2004 se expidió el Decreto 2696. Obligaba a las Comisiones de Regulación de servicios públicos domiciliarios a implementar tres medidas que aumentaron la predictibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de su función regulatoria.

Mayor predictibilidad porque se creó la obligación de publicar un plan estratégico quinquenal para cada Comisión sectorial y una agenda regulatoria anual que incluía los asuntos que serían estudiados por la Comisión en ese periodo. Adicionalmente, esa agenda debía hacerse pública para recepción de comentarios.

Mayor transparencia, porque además de los comentarios a la agenda anual, el público podía expresar su opinión sobre los proyectos de regulación de carácter general, que debían hacerse públicos a través de la página web de cada Comisión. Pero sin duda, la participación ciudadana se hacía más directa a través de las consultas públicas que las Comisiones debían organizar en municipios para recoger comentarios de los usuarios, los regulados y los gobiernos municipales sobre los proyectos de regulación tarifarios que tienen una vigencia, una vez expedidos, de cinco años.

Finalmente, mayor pertinencia en el proceso de rendición de cuentas de estas entidades, porque además de la presentación de un informe anual de gestión y resultados al Presidente de la República, cada Comisión se obligó a contratar una evaluación trianual que determine el impacto del marco regulatorio en la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector a su cargo.

Esta norma cumple con varias características que facilitaron su expedición. Es de carácter administrativo y su publicación se incluyó como condición para un desembolso dentro de un crédito internacional. Adicionalmente no contaba con opositores, ni modificaba una posición consolidada entre actores públicos y privados. Llenó un vacío normativo y, aunque incrementó el costo de elaborar regulación en las Comisiones, el beneficio que traía en términos de confianza y credibilidad era, potencialmente, mucho mayor.

2.2. Sistema específico de carrera administrativa para las Superintendencias

El Decreto 775 de marzo de 2005 creó el Sistema de Carrera Administrativa específico para las Superintendencias. Su objetivo era fortalecerlas institucionalmente, mediante un sistema que priorizara el carácter meritocrático para el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro de los funcionarios encargados de las funciones técnicas de inspección, vigilancia y control. Este sistema además avanzaba en el objetivo de homogeneización institucional de estas entidades.

A pesar de que la implementación de un sistema de carrera competitivo se enfrenta a múltiples intereses creados, esta norma se impulsó porque el Gobierno Nacional tenía un plazo de seis meses para concretarla, ya que se expidió en uso de facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por la ley 909 de 2004. Al igual que la norma anterior, su publicación era condición para un desembolso de un crédito con un organismo multilateral.

En resumen, no es una norma de carácter estrictamente administrativo -ya que tiene fuerza de ley- y contó con oposición dentro del sector público. Sin embargo, el costo para el Gobierno Nacional de no aprovechar las facultades extraordinarias y de no cumplir con la condición de desembolso se constituyó en un incentivo muy fuerte. Fue uno de esos casos improbables en donde las condiciones particulares hicieron posible que la Reforma actuara según sus objetivos y visión.

2.3. Fusión de la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores

En noviembre de 2005 se expidió el Decreto 4327. Allí se determinó la fusión de esas dos superintendencias para formar la Superintendencia Financiera de Colombia. Esa nueva institucionalidad se fundamentó en la premisa de que tanto la organización empresarial como las prácticas de los supervisados habían hecho menos clara la división entre el mercado de crédito y el mercado de valores. Esto tenía implicaciones para la supervisión, porque la creación de entidades financieras del tipo “todo bajo el mismo techo” hizo necesaria

una intervención ágil, oportuna y articulada para proteger la estabilidad del sistema frente a riesgos de carácter sistémico que podían provenir de instrumentos negociados en cualquiera de los dos mercados. Se consideró que un único supervisor tenía mayores probabilidades de lograr esta tarea y, en últimas, proteger a los ahorradores e inversionistas.

Tal vez la mayor innovación en términos organizacionales, visible desde el organigrama de la nueva entidad, fue la creación de dependencias por tipo de riesgo. Es decir, complementando las tradicionales oficinas especializadas en la supervisión de entidades de acuerdo con su naturaleza y su rol dentro del mercado financiero -bancos, aseguradoras, intermediarios de valores, entre otros-, la Superintendencia creó dependencias especializadas en monitorear sistemas de alertas para mitigar y controlar riesgos identificados como estratégicos en la actividad financiera. Esta era una de las sugerencias que se hacía desde el Marco Conceptual de la reforma, en el sentido que la intervención económica del Estado sólo se justifica cuando existen riesgos objetivos o fallas de mercado.

La expedición de este decreto se dio después de una discusión promovida desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aunque contó con críticos en el sector público, el liderazgo del Ministerio y la voluntad de cooperación entre las dos superintendencias fueron suficientes para vencer esa resistencia. En el sector privado existía incertidumbre e inquietud porque se temía que el cambio pudiese implicar un vacío institucional que el mercado financiero no estaba en capacidad de soportar. Esta decisión también fue excepcional, porque a pesar de afectar posiciones consolidadas entre el sector público y el privado, la voluntad de un grupo de entidades hizo posible la innovación institucional.

Aunque varían las opiniones acerca de la conveniencia y operatividad de la organización por tipo de riesgo -que hizo realidad una idea de la Reforma-, lo cierto es que esta fusión no causó un alto grado de traumatismo para el sector público ni para el mercado supervisado, como algunos temían.

2.4. Personería jurídica para las superintendencias

En la primera parte de este documento se señaló que no se aprobó una ley que sirviera como acuerdo político sobre el ejercicio de las funciones de intervención estatal en la economía. Sin embargo, eso no significa que el equipo encargado de la ejecución de la Reforma hubiera desistido de la implementación de medidas institucionales de carácter legal que se pretendían incluir en esa iniciativa. En el Marco Conceptual se había hecho énfasis en la necesidad de homogeneizar la naturaleza jurídica de estas entidades, pues algunas tenían personería jurídica y otras no. La personería jurídica se consideraba una característica organizacional que incrementaba su autonomía frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en términos de negociación del presupuesto.

Durante el periodo 2002-2006, la prioridad legislativa del Gobierno Nacional estaba relacionada con temas de seguridad y comercio exterior. En consecuencia, la coordinación de la Reforma de Regulación y Control en DNP estimó que la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 era una oportunidad única para incluir un artículo que le otorgara personería jurídica a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y a la Superintendencia de Industria y Comercio. Efectivamente, ese artículo fue incluido en el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno al Congreso. Al aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, se transformó la naturaleza jurídica de esas entidades sin que hubiera mayor oposición.

En retrospectiva, este logro no fue tan relevante en sus efectos, ya que en términos presupuestales ninguna entidad de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con o sin personería jurídica, puede sustraerse del control y los límites fijados por el Ministerio de Hacienda. Su importancia radica en una lección aprendida para cualquier iniciativa técnica que no cuente con suficiente audiencia política: el vehículo idóneo para aprobar las modificaciones legales que se requieran para su aplicación es el Plan Nacional de Desarrollo. Con esta estrategia, la Reforma no venció ninguna resistencia u oposición; sería más exacto decir que superó la indiferencia.

3. Conclusión

¿La reforma fue un fracaso porque esperaba cambiar radicalmente la intervención del Estado en la economía y terminó modificando algunas instituciones y reglas? O, por el contrario, la reforma fue exitosa porque logró lo que era posible, lo que estaba en manos de la institucionalidad en el contexto histórico, político y fiscal en que se desarrolló?

Es improbable que ese análisis lleve a una conclusión constructiva. Si uno se limita a contrastar las grandes ideas con las que nació la reforma con los resultados obtenidos, pareciera que las escalas y alcances no fuesen comparables. Lo realmente interesante radica en el proceso mediante el cual ésta se concibió y desarrolló.

En la fase de concepción, se priorizaron los conceptos abstractos y generales en la toma de decisiones. Ese hecho hizo que otros pasos como, por ejemplo, la definición y articulación de una serie de tareas básicas para aplicar esos conceptos, no se surtieran.

Indudablemente, las ideas que provienen de la academia son una fuente de conocimiento para la modernización e innovación del sector público. Sin embargo, esas ideas y conceptos deben ser modelados y probados en las condiciones institucionales del país para incrementar su aplicabilidad. Esto no sería necesario si se tratara de crear o reformar instituciones públicas en un país abstracto en el cual los cambios fueran automáticos y el funcionamiento del sector público siguiera una lógica de comando-control similar a la de una línea de producción fabril.

Lo cierto es que las organizaciones públicas son entes dinámicos, compuestos por personas y no por máquinas. Esas personas están ubicadas en diferentes posiciones de mando y obediencia, afectando la visión que cada una tiene sobre la misión esencial de la organización y cómo ésta se puede o debería cumplir. La historia de esas organizaciones, las expectativas de esas personas, los incentivos bajo los cuales funcionan, las necesidades de sus usuarios o clientes, entre otros factores, hacen que la realidad sobre la cual se propone intervenir sea más imperfecta, compleja y resistente de lo que el modelo conceptual pretende.

Este fenómeno se presentó en esta Reforma. El modelo conceptual fue definido en unos términos abstractos, enfocado en el *deber ser*, y se pretendió aplicarlo sin pasar por un proceso intermedio en el cual se ajustara a lo que *ha sido* y *es*. Es por eso que hoy se hace memoria de esa brecha. En términos reales, estos ocho años se constituyeron en un proceso en el cual la idea pura se enfrentó a la realidad y, en la mayoría de ocasiones, perdió la batalla. En consecuencia, la Reforma procedió a ajustar sus expectativas y se concentró en una serie de logros parciales. Esos logros y sus efectos constituyen la verdadera reforma de Regulación y Control.

ANEXO

Marco Conceptual para Reformar y Consolidar el Esquema Institucional de Regulación y Control de la Actividad Empresarial

INTRODUCCIÓN

En desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública se viene adelantando una serie de reformas que comprometen a varios sectores, entre las que encuentra la revisión del esquema institucional de regulación y control sobre la actividad empresarial.

Como primer paso en la búsqueda de resultados coherentes y consistentes para la institucionalidad, el DNP con la asesoría de expertos en el tema, elaboró un marco conceptual recogido en este documento que apoya el proceso. Este documento representa un acuerdo de lenguaje que busca facilitar la comunicación y consecuente interacción entre los diferentes estamentos que participan en la reforma.

El marco conceptual contiene una visión general del papel del Estado, acorde con el marco constitucional colombiano, identificando los intereses que ameritan la intervención pública mediante la regulación y el control, y definiendo los lineamientos básicos que debe tener el esquema institucional con estas funciones.

Aunque se espera que el debate se centre en las implicaciones institucionales que surjan de la aplicación de los principios contenidos en el marco conceptual, es importante aclarar que existe el espacio para su modificación solo si ésta se sustenta en argumentos que la justifiquen.

I. OBJETIVO:

Presentar los criterios que los Ministerios y Departamentos Administrativos deberán considerar para reformar y consolidar el esquema institucional de regulación y control de la actividad empresarial.

Precisar que, de conformidad con las instrucciones contenidas en la directiva presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002, la reforma será coordinada por el Departamento Nacional de Planeación y desarrollada en conjunto con los Ministerios y Departamentos Administrativos, en el marco de los criterios expuestos a continuación.

II. EL ESTADO COMUNITARIO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE REGULACIÓN Y CONTROL

El manifiesto democrático señala que el Estado Comunitario debe estar al servicio del ciudadano, facilitando la interacción entre uno y otro y, al mismo tiempo, creando y promoviendo ideas para su desarrollo. La acción pública de este Gobierno se encuentra enmarcada en unos principios fundamentales, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- El gasto público se asignará a los bienes y servicios que sólo el Estado puede proveer por razones de soberanía (defensa, inteligencia, administración de justicia) o equidad. En este último caso, con el propósito de asegurar eficiencia, se optará por mecanismos que permitan que los usuarios elijan entre oferentes en lugar de mantener entidades oficiales monopolistas. La prestación de servicios por particulares será objeto de regulación y control dentro de los principios adoptados en este documento.
- Se debe procurar regulación y control de alta calidad como incentivo a la inversión privada.
- El esquema de regulación y control debe privilegiar la participación, otorgándole al ciudadano la oportunidad efectiva de solicitar acciones de intervención contra las conductas de los agentes del mercado que vulneren sus derechos, construyendo de esta manera confianza comunitaria en las instituciones.
- La asimetría de información que caracteriza la actuación de los agentes económicos será contrarrestada con mecanismos de divulgación y acceso a información oportuna y confiable para todos los usuarios y consumidores, desarrollando estrategias que incentiven la demanda de información.

Los principios señalados dirigen la acción estatal a los escenarios en los cuales ésta es imprescindible e indican la necesidad de eliminar algunas instancias institucionales donde la intervención del Estado no se justifica.

La adopción de mecanismos de intervención en el país no ha estado precedida del examen cuidadoso sobre los bienes o intereses públicos que la exigen, ni de una evaluación de los costos en que se incurre -para el aparato estatal y para la economía- frente a los beneficios que debería producir. Tampoco se evalúa periódicamente si sus resultados justifican su mantenimiento o si deben introducirse cambios en la forma como se regula cada actividad.

El Programa de Renovación de la Administración Pública es el instrumento de planeación y ejecución, mediante el cual se transformará el actual modelo de regulación y control, para adecuarlo a las características propias de un Estado Comunitario.

III. IDENTIFICACION DE INTERESES QUE AMERITAN LA INTERVENCION DEL ESTADO MEDIANTE LA REGULACION Y EL CONTROL

La intervención del Estado en la actividad económica debe ser la excepción y no la norma. Dado que la intervención implica una restricción de la libertad de empresa, requiere de una justificación poderosa.

Intervenir de forma eficiente implica la escogencia de las actividades o sectores que lo requieran y, del mismo modo, hacer un uso adecuado de los instrumentos legalmente disponibles.

Buscando maximizar el bienestar de la sociedad, las razones para intervenir son:

- Incorporar señales de eficiencia económica cuando existan monopolios naturales.
- Eliminar los obstáculos que impidan la competencia.
- Contrarrestar los efectos de externalidades negativas e incentivar las positivas.
- Contrarrestar los efectos negativos de las asimetrías de información.
- Asegurar la provisión de servicios públicos hasta donde técnica y económicamente sea factible.
- Estimular la inversión de los particulares en aquellas actividades que puedan ser desarrolladas por el sector privado.
- Minimizar los riesgos de pasivos contingentes o asegurar su provisión.
- Reducir los costos de transacción

Antes de imponer restricciones a la iniciativa de los particulares mediante la intervención se debe considerar que:

- La intervención sea el único medio para proteger un interés público específico que la justifique y que se haga estrictamente en las proporciones necesarias para contrarrestar el riesgo.
- El costo de la intervención sea menor al costo de no hacerla. La intervención debe ir hasta el punto donde los costos marginales excedan los beneficios.
- Los riesgos a evitar o mitigar deben ser razonablemente predecibles.
- Exista un balance adecuado entre la sanción, la cuantía de los daños causados a la sociedad por el incumplimiento de la norma regulatoria y los instrumentos disponibles para hacerla efectiva.
- Se permita flexibilidad para que se puedan realizar revisiones periódicas, procurando, en lo posible, estabilidad en las reglas del juego.

IV. ADECUACIÓN DEL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE REGULACIÓN

El nuevo esquema institucional de regulación que se diseñe, deberá responder a las siguientes características:

- 1. Independencia entre política y regulación: En el caso de la provisión de infraestructura, la independencia del regulador para asegurar la autonomía frente a los grupos de interés en la toma de decisiones, permite que el marco regulatorio sea neutral, transparente y predecible para todos los agentes (operadores, usuarios y controladores). El ejecutivo y los órganos de, regulación y control deben estar coordinados en el propósito de proteger los bienes públicos, pero separados en sus tareas y sus funciones.
- 2. Rendición de cuentas: Los motivos y fundamentos de todas las decisiones, así como el alcance previsto para ellas en términos de efectos y consecuencias, serán explícitos y se darán a conocer al público en general, a los agentes receptores de los efectos de la regulación, a las instancias políticas (el ejecutivo, el legislativo, consumidores, empresas), así como a las autoridades de control de la gestión pública que existan en el país (i.e. Procuraduría, Contraloría, Contaduría, Fiscalía, etc.). Las entidades de regulación deberán rendir informes anuales de gestión al Congreso de la República.
- 3. Autonomía de los expertos sectoriales: Para que la gestión de los encargados de ejercer las funciones de regulación sea autónoma y relevante, se les otorgará garantías efectivas y materiales, así como elementos de trabajo idóneos. Entre las garantías y requisitos se encuentran:
 - Régimen severo de inhabilidades e incompatibilidades.
 - Nivel de remuneración adecuado con el rango y el tipo de responsabilidades que le son asignadas.

- Sistema representativo de nominación y selección con participación de las ramas del poder público.
- Nombramiento por períodos fijos de 5 años, mediante un esquema donde las fechas de inicio de los períodos de los expertos que pertenezcan a un cuerpo colegiado no coincidan.
- Posibilidad de reelección por el mismo periodo de tiempo.
- Dedicación exclusiva.
- 4. Debate público de la regulación: Los proyectos de decisiones deberán ser divulgados obligatoria y profusamente, invitando a comentarios de los regulados, de los consumidores y usuarios, y en general de los terceros interesados. Los expertos, en relación con los proyectos de regulación, siempre deberán pronunciarse sobre los efectos económicos, sectoriales y a nivel de consumidores y usuarios.
- Teniendo en cuenta la complejidad de muchas de las decisiones, la divulgación hacia los consumidores o usuarios que manifiesten su voluntad de participar, se hará en forma simple y fácilmente comprensible.
- 5. Presupuesto: El presupuesto de los organismos de regulación deberá adecuarse a los requerimientos de sus funciones y será financiado con contribuciones de los regulados, no estando sujeto a restricciones con posterioridad a su aprobación. Así mismo, estas entidades serán autonomía en materia de contratación y gasto.
- 6. Adscripción: La adscripción será consistente con el nivel de autonomía definido para las distintas instancias de regulación.

En el caso de los servicios sociales donde el Estado es el prestador de última instancia, la regulación será ejercida por los Ministerios o Departamentos Administrativos, contando con la asesoría permanente de comités, dentro de sus estructuras administrativas, que compartirán los principios y objetivos de los organismos de regulación autónomos.

Finalmente, para los sectores restantes, es decir, aquellos en los cuales tanto las inversiones públicas como privadas tienen periodo de retorno de corto y mediano plazo, la regulación será ejercida directamente por los Ministerios o Departamentos Administrativos, los cuales contarán con funcionarios especializados para ejercer esta labor. En este caso, se adoptarán sistemas de participación de regulados y usuarios o consumidores, que les otorguen garantías análogas a las previstas en las instancias autónomas.

V. ADECUACIÓN DEL ESQUEMA INSTITUCIONAL DE CONTROL

En la definición de las funciones de los organismos de control se deberán tener en cuenta las siguientes características:

1. **Alcance:** Las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control, sólo deben implementarse cuando exista un interés general específico que no pueda ser adecuadamente protegido mediante la utilización de los mecanismos judiciales al alcance de los directamente afectados.
2. **Control objetivo o subjetivo:** Sólo en los casos en que el riesgo está íntimamente asociado a la actividad que desarrollan algunas personas o empresas, es necesario que el control sea íntegro respecto de todos los aspectos. En la generalidad de los casos las funciones de control deben ejercerse acorde y en estricta proporcionalidad con el origen del riesgo que pueda afectar negativamente el interés general específico.

La cobertura de la función de control se desarrollará atendiendo al criterio de eficiencia en el ejercicio de toda función pública.

3. **Oportunidad del control:** La supervisión sobre el riesgo implicará la identificación del interés jurídicamente protegido y el riesgo que lo amenaza, el diseño de una forma idónea de seguimiento de la evolución del riesgo y la posibilidad de que se usen facultades de prevención, corrección y sanción, según corresponda.
4. **Sanciones:** Las sanciones previstas para las infracciones deben ser de naturaleza y cuantías que efectivamente produzcan un efecto de desestímulo a la infracción reiterada de la ley. Serán calculadas con

base en la cuantía de los daños causados a la sociedad por el incumplimiento de la norma regulatoria y la probabilidad de detección del infractor.

- 5. Rendición de cuentas y debate público:** Lo contenido en este documento sobre la rendición de cuentas y debate público para las entidades de regulación, será aplicable a las entidades encargadas de ejercer las funciones de control.

Adicionalmente, las entidades de control que el país requiere estarán dotadas como mínimo de las siguientes características institucionales: independencia y autonomía; presencia directa o indirecta en todo el país; instrumentos jurídicos suficientes; presupuestos adecuados; presencia en las instancias decisorias sobre la normatividad del sector; espectro de funciones amplias; responsabilidades y estructuras polifuncionales, con repartición interna especializada; y, desprovistas de funciones de naturaleza diversa, que no sean claramente complementarias a las funciones de supervisión.

- 6. Autonomía:** Frente al Gobierno, frente a los organismos de control y frente a los particulares:

- Frente al Gobierno: Los Superintendentes gozarán de autonomía. En los casos excepcionales en que una decisión deba contar con la participación del Presidente o del ministro respectivo, se abrirá el espacio para que esa participación sea pública.
- Frente a los Organismos de Control: Deben ser autónomas, para evitar que los organismos de control hagan segundos juicios donde la ley haya conferido discrecionalidad a quien vigila.
- Frente a los particulares: Se aplicará un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades a los funcionarios que hagan parte de ellas. Así mismo, contarán con un nivel de remuneración adecuado con el rango y el tipo de responsabilidades que le son asignadas.

Toda persona tiene el derecho a exigir ante los tribunales el pleno cumplimiento de las funciones asignadas a las superintendencias.

En el caso del control antimonopolios, habiendo oído las opiniones de las instancias de regulación y supervisión sectorial respectivas, las decisiones se tomarán de manera autónoma e independiente.

- 7. Claridad de objetivos o propósitos:** Las funciones de supervisión no pueden desarrollarse en abstracto o por el solo ánimo de supervisar. A cada entidad de supervisión se le indicará el propósito general que deberá buscar al aplicar las normas cuyo cuidado se le encomiende y siempre deberá tener relación con la protección del interés público. La redacción debe ser clara y no ambivalente. No se le deben asignar a una misma entidad propósitos que puedan reñir entre si o que fuercen al funcionario a elegir entre ellos. El propósito debe corresponder a la razón misma que justifica la existencia de una entidad de esa naturaleza.

- 8. Presupuesto:** Lo contenido en este documento sobre el presupuesto de las entidades de regulación, será aplicable a las entidades encargadas de ejercer las funciones de control.

- 9. Facilidades comunes:**

- Infraestructura: Con el fin de disminuir el costo de la supervisión, reducir el número de trámites que los empresarios deben adelantar y generar sinergias entre las superintendencias, se establecerá y operará: una central única de información y riesgos; un sistema y procedimiento liquidatorio único; un sistema armonizado de radicación, correspondencia y archivo; un listado único de peritos; un sistema de bibliografía y biblioteca conectado; un sistema de cobro coactivo unificado y una red común de oficinas y seccionales.
- Unidad de políticas y criterios: Con el fin de contar con foros para que exista uniformidad de políticas y criterios en los aspectos de la actividad que les son comunes, se establecerán, por lo menos, el Consejo Nacional de Normas Contables con participación de la Contaduría General y las entidades encargadas de la regulación y el control; y el Consejo Nacional de Consumidor y Competencia, no solo con la posibilidad de dar conceptos, sino con la prerrogativa de señalar parámetros vinculantes.

- Unidad de conceptos, doctrinas y normas: La normatividad que se produzca y las posiciones oficiales de las distintas instancias de control se archivarán de manera que puedan consultarse a través de un sistema único y público.
10. **Adscripción:** Se distinguirá entre las entidades cuyas responsabilidades son principalmente sectoriales, y las que tienen impacto sobre todos los sectores de la economía (como el control anti-monopolios), a fin de determinar su adscripción o vinculación a uno de los ministerios o a un departamento administrativo, según corresponda.
 11. **Régimen jurídico único:** Se debe adoptar una norma única contentiva por lo menos de las facultades que tendrán todas las superintendencias y los aspectos procedimentales aplicables al ejercicio de sus funciones.
 12. **Autocontrol y auxiliares:** Para los eventos en que ello sea posible se utilizarán esquemas de autocontrol y de delegación de las tareas de apoyo a la función de supervisión.

En los casos en que corresponda, se fortalecerá la participación de los revisores fiscales y los auditores externos como auxiliares de las superintendencias. Para ello habrá: discrecionalidad de las superintendencias en el señalamiento de los eventos en los cuales se necesita la participación de revisores o auditores y la forma como espera recibir los reportes; esquemas severos de responsabilidad administrativa en caso que por acción u omisión no cumplan adecuadamente con sus funciones; solidaridad entre la persona natural que cumpla las funciones y la firma a la cual pertenece; un sistema de nombramiento, remoción y remuneración que asegure la independencia de criterio; y dotación técnica y financiera así como acceso a la información relevante que permita el cumplimiento de sus responsabilidades.

13. **Control antimonopolio:** Se fortalecerá práctica y operativamente la función de antimonopolios, confiando a una misma y única entidad competencia plena sobre la totalidad de las actividades y sectores económicos.

VI. SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DE REGULACIÓN Y CONTROL

Salvo en lo referente a las funciones de instrucción contable, declaración de prácticas inseguras e instrucción sobre el cumplimiento de normas, propias de las superintendencias, se mantendrá el sistema colombiano de separar las funciones regulatorias y las de control, estableciendo los vasos comunicantes pertinentes.

Las superintendencias participarán en todas las instancias de decisión reglamentaria, regulatoria y de creación legal, mediante voz. En todo caso, las posiciones de los superintendentes serán públicas.

COMENTARIO SOBRE LA REFORMA DE REGULACIÓN Y CONTROL

MIGUEL GANDOUR PORDOMINSKY

Economista con maestría en Derecho de la Universidad de los Andes. Consultor especializado en las áreas de economía pública, institucionalidad, diseño organizacional y gestión pública. Ha sido profesor de Derecho y Economía en la Universidad de los Andes.

Quizá el aspecto más crítico para la agenda de reforma del Estado en Colombia en los próximos años en materia de regulación al que hace referencia el documento “*Ideas puras y realidad compleja: la Reforma de Regulación y Control en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública*” está relacionado con la conveniencia de ampliar su alcance, hasta ahora limitado a un pequeño grupo de entidades -v.gr. las comisiones de regulación y superintendencias-. El presente comentario pretende profundizar un poco más en dicho aspecto.

1. El alcance de la regulación del Estado

La regulación es “*el intento sostenido y enfocado de modificar el comportamiento de acuerdo con estándares y propósitos definidos con la intención de obtener resultados en general identificados (...)*.” La regulación es una herramienta de intervención para modificar el comportamiento. Sin embargo, como toda herramienta, no puede determinar por ella misma cuáles son los comportamientos que se pretenden modificar. Desde el punto de vista económico, el uso de regulación se ha justificado en particular para la corrección de las fallas del mercado.² No obstante, la regulación también se justifica, en general, cuando se pretende mejorar el funcionamiento del gobierno, solucionar problemas distributivos, o promover la privacidad o libertad personal.³

De la definición y función principal de la regulación se puede apreciar tanto su generalidad como la ausencia de determinación de las herramientas para obtener sus fines. Esas características implican que para un control de las actividades que intentan cambiar los comportamientos se requiere de una política pública encaminada a una “mejor” o más “inteligente regulación”, lo que supone avanzar en el desarrollo de regímenes regulatorios con una mejor mezcla de instrumentos e instituciones.⁴ Ese énfasis en los instrumentos e instituciones regulatorias contrasta con lo que se entiende por regulación en nuestro medio.

En Colombia, la intervención mediante regulación es entendida, en general, como un mecanismo cuyo uso corresponde a un tipo particular de organizaciones, comisiones de regulación y superintendencias, en determinados sectores, principalmente en los de los servicios prestados mediante redes con características de monopolio natural. Dicha perspectiva limita las posibilidades de desarrollo de una política pública articulada y comprehensiva que abarque la diversidad de formas mediante las cuales el Estado procura incidir de manera permanente en el comportamiento de individuos y organizaciones.

Así, por ejemplo, los ministerios son, en un sentido amplio, reguladores de sus sectores. Ellos tienen dentro de la organización del Estado la responsabilidad fundamental de liderar el diseño y seguimiento de políticas públicas en un ámbito de competencias definido. Para ello disponen de una variedad de instrumentos, incluida su capacidad reglamentaria; y pueden tener, por lo tanto, por acción u omisión, una incidencia fundamental sobre el entorno institucional y, a través de ello, sobre el comportamiento de los distintos actores y el desempeño de la economía.

1 Black, Julia (2002), *Critical Reflections on Regulation*, Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, p. 20.

2 Spulber Daniel, (1989), “*Regulation and Markets*”, The MIT Press.

3 The White House - Agency Information (2003) *Regulatory Analysis*, Circular A – 4. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4/

4 Baldwin, Robert (2005) *Is better regulation smarter regulation?* Public Law (Otoño)

2. Las implicaciones del alcance de la regulación en términos de dirección y control de la gestión regulatoria

La ausencia de una política pública comprehensiva en materia regulatoria con base en la cual se pueda evaluar de manera sistemática la forma en que la intervención estatal altera los incentivos, le impone limitaciones fundamentales a la capacidad del Estado para construir un entorno institucional que propicie el mejor desempeño económico.

En efecto, si bien las distintas iniciativas de orden legislativo y los cambios normativos originados en la jurisdicción son analizados de forma regular en términos de sus efectos presupuestales inmediatos, no ocurre lo mismo con sus consecuencias en términos de incentivos, las cuales pueden conllevar costos fiscales mucho mayores, como pudo haber sido el caso reciente del Sector Salud.

En otros países, como por ejemplo Estados Unidos y Australia, existe una institucionalidad encargada de la gestión en este campo.

Para el caso de los Estados Unidos, en el año de 1980 se creó la Oficina para los Asuntos de Información y Regulatorios (OIRA –*Office of Information and Regulatory Affairs*), ubicada en la Oficina de Presupuesto de los Estados Unidos (OMB –*Office of Management and Budget*), y encargada de revisar las propuestas regulatorias⁵ de todas agencias federales antes de que las mismas puedan implementarse. De igual manera, la OIRA define estándares y crea herramientas para que las agencias evalúen sus propuestas en esa materia.⁶

En Australia existe la Oficina de Mejores Prácticas en Regulación (-OBPR- *Office of Best Practice Regulation*), que forma parte del Departamento de Finanzas y Desregulación, y su responsabilidad principal es promover la efectividad y eficiencia de la regulación del gobierno australiano. De esta manera, parte de las responsabilidades de esta oficina son: asistir a los departamentos y agencias del gobierno australiano en hacer un análisis del impacto de las iniciativas regulatorias, promover el uso de mejores prácticas y monitorear y reportar el desempeño de las entidades con respecto a sus obligaciones de análisis regulatorio.⁷

Ese análisis regulatorio, o análisis de impacto regulatorio, le permite a las agencias anticipar y evaluar las consecuencias de una regulación⁸ y, de acuerdo con la experiencia internacional, sus principales componentes son los siguientes:⁹ i. identificación del problema que motiva la actuación por parte del Gobierno; ii. identificación y definición de todas las alternativas regulatorias y no regulatorias que podrían solucionar dicho problema; iii. identificación, y cuantificación, en la medida de lo posible, de los impactos de dichas alternativas, incluidos sus costos, beneficios y efectos distributivos; iv. desarrollo de estrategias para aplicar y hacer cumplir cada alternativa; v. desarrollo de mecanismos de seguimiento para evaluar las alternativas y generar retroalimentación para respuestas regulatorias futuras; vi. consultas públicas para que todos los afectados por la acción regulatoria con más opción, y por sus alternativas, puedan participar en su proceso de elaboración y, de esta manera, obtener información adicional sobre sus costos y beneficios.

Por lo tanto, es importante que los temas de capacidad técnica y de coordinación en la gestión regulatoria del Estado tengan mayor relevancia en la agenda de reforma del Estado. En ese sentido, valdría la pena contemplar la posibilidad de crear en Colombia una institucionalidad que le dé dirección y control a dicha gestión.

5 De manera amplia, esta oficina define “regulación” o “regla” como la “declaración de una agencia, con aplicación general y efectos futuros, con la intención de que tenga fuerza y efecto de norma; diseñada para implementar, interpretar o prescribir una ley o política o para describir el procedimiento o práctica de determinada agencia” OMB (1997) *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, Chapter II. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/chap2.aspx>

6 Información disponible en http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default/

7 Información disponible en <http://www.finance.gov.au/obpr/about/>

8 The White House - Agency Information (2003) *Regulatory Analysis*, Circular A – 4. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4/

9 OCDE (2009) *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA) – Guidance for Policy Makers*, p. 16.

LA REFORMA A LAS REGALÍAS

AMPARO GARCÍA MONTAÑA

Directora de Regalías del Departamento Nacional de Planeación. Administradora Pública y especialista en Finanzas Públicas de la ESAP. Se ha desempeñado como Directora Encargada de Presupuesto General de la Nación, Subdirectora de Infraestructura y Desarrollo Económico, Jefe División Minas, Jefe de División de Desarrollo Económico, Jefe División de Hacienda y Finanzas Territoriales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“En la tarea de transparencia y de saneamiento fiscal del Estado, es fundamental la reforma de la administración pública....Nada ganamos si competimos a ver quién pronuncia un discurso social más agresivo y más ambicioso y no reformamos el Estado para poder disponer de los recursos que nos permitan hacer esa inversión social “. (Alvaro Uribe Vélez, 4 de diciembre de 2004).

1. Introducción

Las regalías son una contraprestación económica de propiedad del Estado que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables. Las entidades territoriales tienen un derecho de participación sobre las regalías y compensaciones. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 332 y 360 de la Constitución Política.

De acuerdo con el artículo 360 de la misma, los recursos a que se refiere este artículo son regalías que benefician directamente a las entidades territoriales en donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables (hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, oro, plata, platino, sal, calizas, yesos, arcillas, gravas, minerales radioactivos, minerales metálicos, minerales no metálicos, esmeraldas y demás piedras preciosas), a los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos y a los municipios del área de influencia de esos puertos.

También existen las compensaciones que son una contraprestación económica adicional a la recibida a título de regalía, pactadas por las compañías dedicadas a la explotación de los recursos naturales no renovables; se generan por el transporte de los recursos tendientes a disminuir el impacto ambiental que causa el proceso de explotación de los recursos naturales no renovables.

Los recursos provenientes de las regalías y compensaciones son recibidas y ejecutadas directamente por las entidades territoriales. Deben destinarse para las finalidades establecidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994¹, modificados por los artículos 1° y 2° de la Ley 1283 de 2009², atendiendo el marco de sus competencias y funciones, mientras el departamento y los municipios no alcance las coberturas en agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil, asignará por lo menos el 60% y 75% de las regalías y compensaciones para alcanzar dichas coberturas respectivamente, el 30% y 15% para proyectos de inversión prioritarios contemplados en el respectivo Plan de Desarrollo territorial, y hasta el 10% a la interventoría técnica de los proyectos financiados con regalías.

El Decreto 416 de 2007 en artículo 16 señala que las entidades del orden nacional certificarán el cumplimiento de las coberturas, así:

¹ Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

² Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.

Tabla 1. Cumplimiento de las coberturas

Sector(1)	Meta(2)	Certificador	Resolución
EDUCACIÓN	100% de cobertura en educación. (Decreto 3976 de 2009)	Ministerio de Educación Nacional - MEN	Res. 2022 de 2010
			Res. 4911 de 2008
			Res. 6470 de 2007
AFILIACIÓN A SALUD DE LA POBLACIÓN POBRE	100% de afiliación a salud de la población pobre. (Decreto 3510 de 2009)	Ministerio de la Protección Social - MPS	Res. 5154 de 2009
			Res. 2596 de 2008
			Res. 2598 de 2007
MORTALIDAD INFANTIL	16,5 niños por cada mil nacidos.	Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	Res. 304 de 2007
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	Cobertura del 91,5% en agua potable y 85,8% en alcantarillado. (Decreto 1447 de 2010)	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD	Res. 7535 de 2008
			Res. 0765 de 2007

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Entidades Certificadoras.

(1) Artículo 16 del decreto 416 de 2007.

(2) Artículo 120 de la Ley 1151 de 2007.

Histórico de regalías y entidades beneficiarias

Entre 2002 y 2009 se han generado recursos de regalías por \$28,5 billones (pesos constantes de 2009). De estos, \$23,7 billones fueron transferidos por regalías directas y \$4,8 billones ingresaron al Fondo Nacional de Regalías.

De los \$23,7 billones de regalías directas, \$19,4 billones se generaron de la explotación de hidrocarburos que representaron el 82% de los ingresos, \$ 3,3 billones por la explotación de carbón que representaron el 14% y \$1,0 billones por la explotación de otros recursos con el 4% restante. 772 entidades territoriales se han beneficiado de las regalías directas, de las cuales 180 concentraron el 99,2% de los ingresos en 2009, distribuidas en 20 departamentos y 160 municipios.

2. Creación de la Comisión Nacional de Regalías y Traslado de Funciones al Departamento Nacional de Planeación

Conforme a los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, todo lo relacionado con el régimen de las Regalías le compete desarrollarlo al legislador. Fue así como la Ley 141 de 1994 creó la Comisión Nacional de Regalías como una unidad administrativa especial, con autonomía administrativa y financiera pero sin personería jurídica, encargada de ejercer el control y la vigilancia de la correcta administración e inversión de la totalidad de los recursos de las regalías, directas e indirectas, y de las compensaciones. Al principio adscribió la Comisión al Ministerio de Minas y Energía pero posteriormente el Gobierno resolvió adscribirla al Departamento Nacional de Planeación.

La Comisión Nacional de Regalías tuvo como misión “vigilar y controlar el correcto y eficiente recaudo, distribución, asignación, uso y administración de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, guiada por los

principios de transparencia, equidad, compromiso y respeto“. Así mismo, se le asignó como misión la administración y asignación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Esta tarea de controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos de regalías es desarrollo de la función constitucional de intervención de Estado en la economía - como en forma reiterada lo han dicho la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado – es y era posible ejercerla desde la creación de la Comisión, bien directamente por el órgano administrativo, bien mediante la contratación de firmas interventoras administrativas y financieras, escogidas en procesos de licitación pública, bien mediante un sistema “mixto“, es decir, vigilancia directa y vigilancia a través de las firmas interventoras especializadas.

La liquidación de la UAE-Comisión Nacional de Regalías culminó el 30 de junio de 2005 en cumplimiento de los mandatos contenidos en los Decretos 149 del 21 de enero de 2004 y 71 del 14 de enero de 2005, y la totalidad de sus funciones, bienes, haberes, contratos, derechos y obligaciones fueron asignados mediante el Decreto 195 de 2004 al Departamento Nacional de Planeación quien a partir de su vigencia pasó a ser el órgano administrativo competente para el ejercicio de la función de control y vigilancia de la totalidad de los recursos de regalías y compensaciones. Para este fin, se creó en la estructura del DNP la Subdirección de Regalías como una dependencia de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Llama la atención que para cumplir ese mandato gubernamental solamente se le asignó a la referida Subdirección una nómina de cuatro empleados públicos, toda vez que el DNP recibió de la Comisión Nacional de Regalías la totalidad de los contratos de interventoría administrativa y financiera y de prestación de servicios a través de los cuales esta Unidad Administrativa Especial venía ejerciendo sus funciones.

El Gobierno toma la decisión de la supresión de la Comisión Nacional de Regalías fundamentado en un informe de Auditoría del sector minero de la Contraloría General de la República debido a fallas reiteradas en :

- Manejo financiero y contable
- Seguimiento a los recursos de las regalías directas e indirectas
- Deficiencias en control interno

3. Qué recibió el Departamento Nacional de Planeación de la Comisión Nacional de Regalías y Creación de la Dirección de Regalías

El 30 de mayo de 2004, entre otros, se recibieron:

3.1. El Convenio PNUD/COL/099/030

Celebrado desde el año 1999 entre la Comisión Nacional de Regalías y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en desarrollo del Acuerdo Básico celebrado en 1974 entre el Gobierno de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, todo con base en las autorizaciones especiales conferidas en la época por la entonces vigente Ley 24 de 1959. Este Convenio se denominó “Apoyo a la Gestión de la Comisión Nacional de Regalías”.

El Convenio COL 99/030 suscrito entre el Programa de Naciones Unidas y la Comisión Nacional de Regalías fue cedido al Departamento Nacional de Planeación, entidad que asumió las funciones al liquidarse la citada Comisión.

El 29 de mayo de 1974, el Gobierno de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, organismo de derecho internacional adscrito al sistema de la Organización de las Naciones Unidas, suscribieron un Acuerdo Básico de Cooperación con el objeto de prestar asistencia al Gobierno Nacional en la ejecución de sus proyectos de desarrollo, así como para desarrollar los proyectos que reciban ayuda del referido organismo de derecho internacional.

En ese orden de ideas, las relaciones de la República de Colombia con el PNUD, son regladas por un instrumento de derecho público internacional, que por su naturaleza es de obligatorio acatamiento para las partes y, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de nuestro país, dado que el manejo de las relaciones internacionales corresponde al Presidente de la República. Al igual, que los procesos de seguimiento, ejecución y liquidación que se surten de conformidad con las reglas y procedimientos propios del PNUD.

3.2. *Sesenta mil registros en el sistema de información de presuntas irregularidades sin tramitar.*

La Comisión Nacional de Regalías entregó al Departamento Nacional de Planeación 60.000 registros de presuntas irregularidades incluidas por las firmas de interventoría Administrativa y financiera en los sistemas de información.

Para ello, el Departamento Nacional de Planeación depuró, soportó y tramitó dichos registros con la activa participación de la Contraloría General de la República, con tal fin se elaboró, un plan de trabajo que consistió en generar las actividades para la consecución de los soportes faltantes de las diferentes presuntas irregularidades reportadas en los sistemas de información. Para esta labor fue preciso destinar aproximadamente un grupo de 12 personas que en varias etapas realizó el cometido durante periodo de aproximadamente 7 meses.

De la depuración de los registros de presuntas irregularidades efectuados por las interventorías se obtuvieron 45.033 presuntas irregularidades, de ellas 17.542 corresponden a uso indebido de las regalías, las cuales han sido incorporadas a más de 160 investigaciones administrativas que adelanta el DNP en contra de las entidades territoriales, investigaciones cuyos expedientes superan los 1.3 millones de folios.

De las 27.491 presuntas irregularidades restantes que corresponden a faltas por violación a las normas contractuales y presupuestales, 27.491 se han reportado de manera conjunta o separada a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación según corresponda; más del 45% de las presuntas irregularidades reportadas a los Organismo de Control e investigación corresponden a hechos ocurridos durante las vigencias fiscales 2001 y 2002, razón por la cual dichas entidades deben analizar su facultad legal para actuar. Vale la pena señalar que para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado el DNP debe ejercer su función de control y vigilancia sin límite temporal.

3.3. *Doce contratos de interventoría administrativa y financiera*

Celebrados a través de licitaciones públicas internacionales, entre el PNUD y personas jurídicas privadas, nacionales y extranjeras, quienes se presentaron como Consorcios o como Uniones temporales.

3.4. *Contratación de Interventorías Administrativas y Financieras entre los Años 1994 y 2004*

Como ya se expuso, la Comisión Nacional de Regalías ejerció su función de control y vigilancia de manera mixta: a través de sus funcionarios y mediante firmas interventoras.

En desarrollo del Convenio PNUD/COL/099/030 se abrieron las correspondientes licitaciones públicas, primero en 1999, para la contratación de las firmas interventoras de las regalías indirectas, y posteriormente en el 2002 para la contratación de las firmas interventoras de las regalías directas, y fue así como quedaron contratadas doce firmas interventoras, seis dedicadas a la vigilancia de las regalías directas y seis a la vigilancia de las regalías indirectas. Por ineludibles necesidades del servicio, fue necesario adicionar el plazo de los contratos para que las firmas interventoras supervisaran las regalías de los años 2003 y 2004.

El siguiente cuadro se indica el número y nombre de las firmas interventoras contratadas en esa oportunidad.

Tabla 2. Contratos de Interventorías administrativa y financiera de regalías indirectas

Vigencias	Firma interventora
2000-2001	CONSORCIO INTERVENTORÍA DE LA COSTA NORTE
2000-2001	SPEA INGEGERIA

2000-2001-2003-2004	CONSORCIO INGETEC S.A. - ING
2002-2003-2004	CONSORCIO BDO-CONSULTORIA COLOMBIANA
2002-2003-2004	CRA LTDA
2002-2003	HIDROTEC LTDA

Tabla 3. Contratos de interventorías administrativa y financiera de regalías directas

Vigencias	Firma interventora
2000-2001-2002	UNIÓN TEMPORAL ARAUCA
2000-2001-2002	UNIÓN TEMPORAL PUERTOS
2000-2001-2002	UNIÓN TEMPORAL ELSAMEX Y MNV CONSTRUCCIONES
2003-2004	UNIÓN TEMPORAL REGALÍAS DE COLOMBIA
2003-2004	UNIÓN TEMPORAL PROYECTOS 2003
2003-2004	UNIÓN TEMPORAL REGALÍAS DEL CASANARE

Debe resaltarse que ninguno de los contratos celebrados durante ese período preveía la posibilidad del ejercicio de una interventoría administrativa y financiera en tiempo real, es decir, que la vigilancia de la correcta utilización e inversión de los recursos de regalías y compensaciones fuera concomitante con su correspondiente giro, pues como se verá más adelante, durante el período 1999 a 2008 la totalidad de las interventorías era ex post facto, con lo cual la labor de interventoría se convirtió en una labor de auditoría.

Dentro de las actividades de finalización de los contratos de interventoría administrativa y financiera se procedió a ejecutar, entre otras, las siguientes actividades: Planeación de liquidación de los contratos, revisión de la facturación presentada durante la ejecución del contrato, revisión de 60.000 contratos facturados en informes de avance de vigencias 2001 y 2002 y descuento por contratos repetidos, no analizados, valor pagado superior a la financiación con regalías, cobros de contratos de vigencias no objeto de pago, cobros superiores al tope de regalías a evaluar, desasociación de contratos de informes de avance pendientes de aprobación, con el fin de evitar incurrir en pagos repetidos, liquidación de intereses sobre los valores pagados en exceso.

3.5. Contratación de interventorías administrativas y financieras para los años 2005 y 2006

En noviembre del 2004, en pleno ejercicio de sus nuevas funciones, el DNP le solicita al PNUD la apertura de la correspondiente licitación pública internacional, y es así como en ese mes se abre el proceso público correspondiente bajo las normas del PNUD.

En ese proceso participan algunas de las firmas que ya venían ejerciendo la interventoría administrativa y financiera desde el año 2002, situación ésta que estaba acorde con las normas reguladoras del proceso.

Varias de esas firmas (Unión Temporal ELSAMEX-MNV CONSTRUCCIONES, Unión Temporal Arauca, Unión Temporal Puertos, Unión Temporal Regalías de Colombia, Unión Temporal Proyectos 2003 y Unión Temporal Regalías del Casanare) presentaron problemas de ejecución de sus contratos vigentes (dobles cobros y dobles pagos, diferencia de interpretación de algunas cláusulas contractuales entre las partes contratantes, diferencias entre las partes sobre la manera como debían cumplirse ciertas obligaciones contractuales, etc), razón por la cual, el DNP en ejecución de los principios universales de transparencia y de economía, solicitó al PNUD la suspensión del proceso licitatorio hasta cuando las diferencias con esos contratistas fueran resuel-

tas, toda vez que alguna de las soluciones definitivas a esas diferencias podrían llegar a constituir un incumplimiento de contrato, y no era prudente ni conveniente adjudicar un contrato a quien se le podría declarar su incumplimiento de otro contrato en ese momento vigente, y celebrados ambos con el PNUD.

Fue así como el PNUD suspendió la licitación pública internacional en el mes de junio de 2005 con la gravísima consecuencia de que para ese año no pudieron ser contratadas firmas interventoras que se encargaran de vigilar el correcto manejo e inversión de las regalías. Por esta circunstancia el DNP asumió la vigilancia directa mediante un mecanismo de seguimiento a la inversión de las regalías.

En septiembre de 2005 el PNUD y las firmas interventoras afectadas por las diferencias contractuales y por los presuntos incumplimientos, acordaron convocar a un Amigable Composedor a quien le sometieron todas las cuestiones e inquietudes y lo facultaron para resolver en conciencia, es decir, verdad sabida y buena fe guardada. De común acuerdo se escogió al ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Luis Fernando Alarcón Mantilla, quien en el mes de noviembre de 2005 resolvió el conflicto dándole la razón a las dos partes, es decir, reconociendo que si bien los contratistas estaban ejecutando de una manera equivocada algunas cláusulas contractuales, ello podía deberse a la defectuosa y confusa redacción de ese clausulado. Frente al doble cobro y doble pago de sumas que resultaban de la ejecución de los contratos, fue perentorio: los contratistas que habían recibido esas sumas debían devolverlas en forma inmediata reconociendo un interés similar al DTF, abonando, eso sí, en todo caso, la buena fe de las partes contratantes al haber incurrido en el error, pues de lo contrario, vale decir, de haberse demostrado mala fe de cualquiera de las partes, hasta ahí habría llegado la competencia del Amigable Composedor. Por este concepto, los contratistas tuvieron que devolver al PNUD la suma de cinco mil novecientos treinta y seis millones ochocientos mil pesos (\$5.936.800.000).

Una vez producidos los fallos del Amigable Composedor y empezar a ser cumplidos por las partes contratantes, el DNP resuelve solicitar la modificación de los Pliegos de la licitación y de las minutas de los correspondientes contratos para fortalecer más su presencia, evitar situaciones como las que derivaron en conflicto, crear inhabilidades no existentes que no permitieran a una misma persona natural estar presente en varias de las firmas proponentes, situación ésta que hasta ese momento había sido procedente pues las correspondientes personas jurídicas eran distintas a las personas naturales que las conformaban, y se recuerda que estos procesos licitatorios nunca se rigieron por la ley colombiana. Así mismo, solicita al PNUD incluir en los contratos de interventoría administrativa y financiera dos cláusulas exorbitantes (no obstante regirse esos contratos por las normas del PNUD y por el derecho privado): cláusula penal pecuniaria y cláusula de multas. Es la primera vez en la historia de las contrataciones del PNUD que se estipula ese tipo de cláusulas que permite supervisar de una manera más eficiente la ejecución de los contratos de interventoría.

En virtud de los diferendos presentadas con las firmas de interventoría administrativa y financiera, y en aras de estructurar y cumplir con el mandato legal asignado al Departamento Nacional de Planeación, fue necesaria la creación de la Dirección de Regalías, dependiente directamente del Despacho del Director General del Departamento Nacional de Planeación, cuya estructura y funciones se analizarán a continuación:

Mediante el Decreto 4355 del 25 de noviembre de 2005, el Gobierno Nacional creó la Dirección de Regalías, directamente dependiente del Despacho del Director General del DNP, con la siguiente estructura:

“ 1.3. *Dirección de Regalías*

1.3.1. *Subdirección de Vigilancia y Control*

1.3.2. *Subdirección de Proyectos de Regalías*

1.3.3. *Subdirección de Procedimientos Correctivos* “.

En el artículo 6, ibídem, le asigna 27 funciones a la Dirección de Regalías todas ellas relacionadas con el objetivo principal de asumir el control y la vigilancia de la totalidad de los recursos de regalías así como la administración y manejo del Fondo Nacional de Regalías, establecimiento público adscrito al Departamento Nacional de Planeación cuya representación legal está asignada al Director General del DNP. Es de advertir que el Fondo Nacional de Regalías carece de estructura y de planta de personal.

A su turno, los artículos 7, 8 y 9 del Decreto 4355 de 2005 le asignan a cada una de las tres Subdirecciones mencionadas, las funciones que les van a permitir coadyuvar a la Dirección de Regalías y, por ende, al DNP el

cumplimiento de su misión institucional de un correcto, eficaz y eficiente control y vigilancia de los recursos de regalías y compensaciones así como la administración y manejo del Fondo Nacional de Regalías.

Por último, los artículos 13 y 14 del referido Decreto modifican la estructura, integración y funciones al Consejo Asesor de Regalías asignándole funciones de tipo consultivo pero también decisorias en lo relacionado con la ejecución de los recursos del Fondo y con el sistema de control y vigilancia de las regalías directas e indirectas.

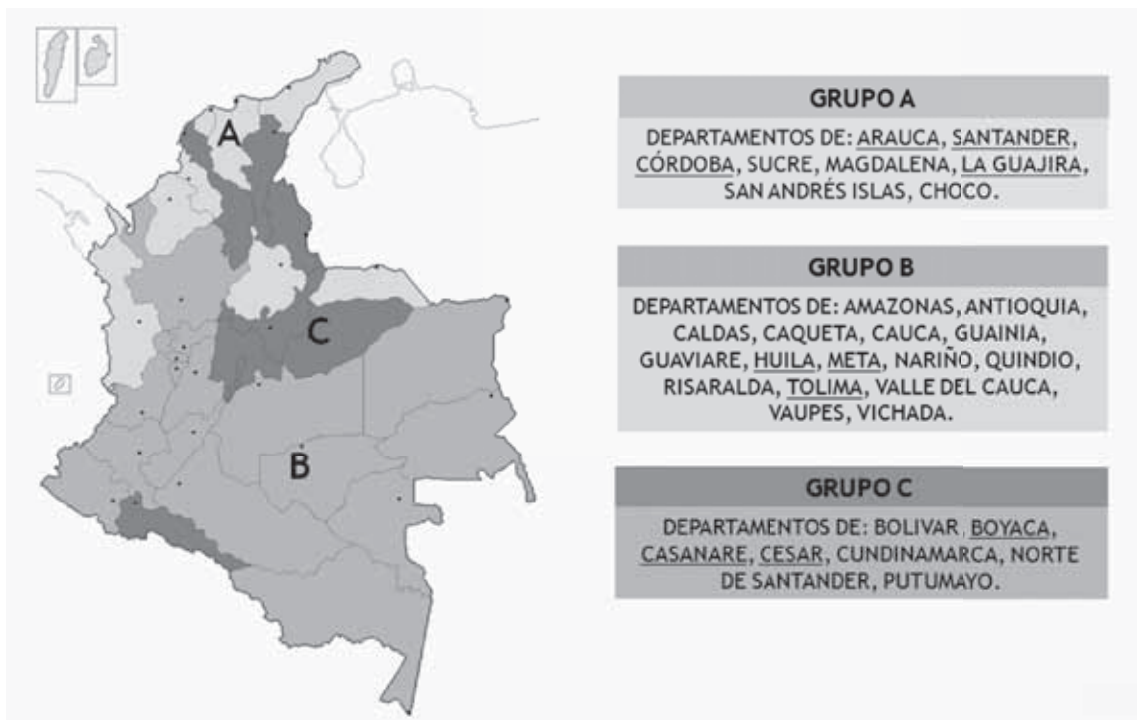
El Consejo Asesor de Regalías queda integrado así:

- Director General del Departamento Nacional de Planeación, quien lo preside, o el Subdirector General;
- El Ministro de Minas y Energía, o el Viceministro,
- El Ministro de Educación Nacional, o uno de los Viceministros,
- El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o un Viceministro,
- El Ministro de Transporte, o el Viceministro,
- Dos Gobernadores elegidos por la Federación Nacional de Gobernadores, uno de los cuales representa a los Departamentos beneficiarios de regalías directas, y el otro a los Departamentos que no reciben ese tipo de recursos,
- Dos alcaldes elegidos por la Federación Nacional de Municipios, uno de los cuales representa a los municipios beneficiarios de regalías directas, y el otro a los municipios que no reciben ese tipo de recursos.

Este Consejo hoy día es el órgano gubernamental colegiado más importante en todo lo relacionado con el manejo, administración e inversión de la totalidad de los recursos de regalías y de compensaciones y del Fondo Nacional de Regalías, y se reúne mínimo una vez al mes.

En abril del 2006, a petición del DNP, el PNUD reanuda el proceso licitatorio que había sido suspendido en junio de 2005 y lo adjudica en mayo de 2006, conforme al siguiente detalle:

Gráfico 1. Mejoras en la contratación IAD 2005-2006



En el mes de febrero de 2007 el PNUD abre la licitación pública internacional para la contratación de las firmas interventoras que van a vigilar la correcta administración e inversión de los recursos de regalías y compensaciones de los años 2007, 2008 y 2009. Se presentan cuatro proponentes también mediante la constitución de consorcios y uniones temporales, y en el mes de junio de 2007 el Comité Evaluador del PNUD (integrado por delegados del PNUD, del DNP y por profesionales externos) rechaza tres de las cuatro propuestas por no ajustarse a los requisitos del Pliego de Condiciones. El Comité Evaluador propone adjudicar los tres Grupos (A, B, y C) a la única propuesta hábil, pero el PNUD, dentro de su autonomía, solicita a las autoridades de Nueva York evaluar la situación (por cuantía, la adjudicación de esa licitación pública internacional tenía que ser aprobada por las autoridades del PNUD en Nueva York); en Noviembre de 2007, las autoridades de Nueva York resuelven adjudicar el Grupo A al Consorcio BDo-CONCOL por reunir la totalidad de los requisitos, y ordenan reabrir el proceso licitatorio para los Grupos B y C.

El Consorcio BDo-CONCOL inicia en el mes de marzo de 2008, la ejecución del contrato de interventoría administrativa y financiera de los recursos de regalías y compensaciones de los años 2007, 2008 y 2009, con lo cual, se mantiene el sistema de vigilancia ex post puesto que solo en el mes de abril de 2008 se empieza a vigilar la ejecución de los recursos de los años 2007 y 2008 en el Grupo A.

3.7. Caso de los Patrimonios Autónomos

Es de indicar que paralelamente al proceso de contratación de las interventorías administrativas financieras 2007-2009, se originó en el mes de enero de 2008 un escándalo relacionado con la inversión de los excedentes de liquidez de los recursos de regalías de 2006 y años anteriores, que determinadas entidades territoriales (Departamentos de Meta y Casanare y los Municipios de Villavicencio y Castilla La Nueva) estaban haciendo significativas inversiones (\$229.000 millones con corte a 31 de diciembre de 2007) en unos patrimonios autónomos cuyos objetivos escapaban completamente a la finalidad prevista por las leyes para la correcta inversión de los recursos de regalías. La situación anómala se agravaba porque los titulares de esos patrimonios autónomos eran particulares, razón por la cual, se estaba violando de manera múltiple la legislación sobre los excedentes de liquidez y sobre inversiones temporales de los recursos públicos.

Frente a la denuncia pública presentada por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Agricultura, la Dirección de Regalías se dirigió en forma inmediata a sus tres firmas interventoras para que le certificaran, si en

las entidades territoriales de su jurisdicción se habían presentado ese tipo de situaciones irregulares (inversiones temporales de excedentes de liquidez en patrimonios autónomos de particulares)

Las tres firmas respondieron dentro del plazo asignado pero llamó la atención que dos de ellas, Unión Temporal REGALÍAS y Unión Temporal INTERVENTORIAS, que ejecutaban sus contratos en los Grupos B y C, respectivamente, respondieron en forma parcial e incompleta, pues para ese momento la Dirección de Regalías también había recabado la información de las inversiones irregulares en la Superintendencia y, además, se la había solicitado de manera directa a 71 entidades territoriales. La situación más grave fue la del Consorcio UTI- 2005 que ejecutaba su contrato de interventoría en el Departamento de Casanare (Grupo C) y no informaron que dicho Departamento había hecho una inversión de \$4.000 millones en el patrimonio autónomo Consorcio Bogotá- Fusagasugá, en el que tenían participación especial los socios de UTI. De esta situación se informó oficialmente al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República y al Fiscal General de la Nación.

Se sumó a dicha circunstancia el atraso significativo que la Unión Temporal Interventorías (UTI) tenía en la ejecución del contrato de interventoría y frente a la muy deficiente información suministrada, ante lo cual el DNP solicitó al PNUD la rescisión unilateral por grave incumplimiento del contrato de interventoría administrativa y financiera celebrado con la Unión Temporal UTI, y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria por la suma de quinientos millones de pesos (\$500.000.000). Cumplido el debido proceso, el PNUD procedió de conformidad. La consecuencia inmediata fue la vacancia del Grupo C que fue suplida directamente por la Dirección de Regalías como se expondrá más adelante.

A su turno, la Unión Temporal de Regalías (UTR), del Grupo B, presentó incumplimientos parciales y mora en el cumplimiento del objeto contractual, razón por la cual, el DNP solicitó al PNUD la imposición de una multa por valor de treinta millones de pesos \$30.000.000. Cumplido el debido proceso, el PNUD impuso la multa al contratista.

No obstante lo anterior, el proceso de contratación de las interventorías administrativas y financieras para los años 2007, 2008 y 2009 continuó, así:

En diciembre de 2007, el PNUD abre una nueva licitación para los Grupos B y C, proceso que se cierra en febrero de 2008, y en abril del mismo año, el Comité evaluador rechaza dos de las tres propuestas presentadas, por no ajustarse a las condiciones del Pliego de Condiciones y propone adjudicar el Grupo B al Consorcio cuya propuesta se ajustaba a los requisitos del Pliego. Por cuantía, esta propuesta debe ser aprobada por las autoridades del PNUD en Nueva York.

El Representante Residente del PNUD comunica al Director General del DNP que las autoridades del PNUD en Nueva York se tomarán mínimo cuatro meses para analizar y decidir la aceptación o el rechazo de la propuesta de adjudicación, razón por la cual, el DNP solicita al PNUD no sea adjudicada la licitación pues ya había transcurrido casi dos años (2007 y parte de 2008) sin que los recursos de las regalías y compensaciones recibidos por las entidades beneficiarias ubicadas en los Grupos B y C estuviesen siendo vigilados por las firmas interventoras. Como ya se explicó durante todo este tiempo el DNP, no ha dejado de ejercer su labor de control y vigilancia de manera directa.

El PNUD, dentro de su plena autonomía, y con base en una cláusula del Pliego de Condiciones que así lo expresaba, resuelve declarar nulo el proceso (se recuerda que estos procesos licitatorios no se rigen por la ley colombiana), razón por la cual, en el mes de septiembre de 2008 empieza una nueva etapa para la vigilancia de los recursos de regalías y compensaciones.

De esta primera etapa de la contratación de las firmas interventoras a través del PNUD vale destacar las siguientes innovaciones y mejoras que el DNP le hizo al Proyecto ejecutado por el PNUD:

- Se fortalecieron los requisitos para participar: indicadores financieros más exigentes, certificación de Sistemas de Gestión de Calidad para todos los proponentes, experiencia adquirida solo en contratos ejecutados y liquidados, etc.
- Se introdujeron mecanismos que permitieron ampliar la participación de nuevos participantes, por ejemplo las Universidades acreditadas institucionalmente.

- Se reorganizaron los Grupos A, B y C para hacerlos más homogéneos, en cuanto a valores totales por supervisar y número de proyectos y contratos.
- Se hicieron mucho más exigentes las obligaciones de los contratistas.
- Se implementó un nuevo régimen de inhabilidades para participar, entre otras, la relacionada con la imposibilidad de presentar propuestas para cualquier persona que tenga saldos pendientes de pago a favor del PNUD y del DNP.

Solamente hasta el año 2008, fue posible liquidar en forma definitiva los 12 contratos de interventoría administrativa y financiera que el Departamento Nacional de Planeación había recibido de la Comisión Nacional de Regalías, así como los contratos de 2005 y 2006, tal como se observa a continuación:

Tabla 4. Contratos de interventorías administrativa y financiera de regalías indirectas

Vigencias	Firma interventora	Fecha del acta de liquidación
2000-2001	CONSORCIO INTERVENTORÍA DE LA COSTA NORTE	14-Mar-07
2000-2001	SPEA INGENIERIA	10-Feb-06
2000-2001-2003-2004	CONSORCIO INGETEC S.A. – ING	17-Ago-07
2002-2003-2004	CONSORCIO BDO-CONSULTORIA COLOMBIANA	02-Mar-07
2002-2003-2004	CRA LTDA	26-Ene-07
2002-2003	HIDROTEC LTDA	17-Ago-07

Contratos de interventorías administrativa y financiera de regalías directas

Vigencias	Firma interventora	Fecha del acta de liquidación
2000-2001-2002	UNIÓN TEMPORAL ARAUCA	16-Dic-08
2000-2001-2002	UNIÓN TEMPORAL PUERTOS	16-Dic-08
2000-2001-2002	UNIÓN TEMPORAL ELSAMEX Y MNV CONSTRUCCIONES	04-Oct-07
2003-2004	UNIÓN TEMPORAL REGALÍAS DE COLOMBIA	16-Abr-08
2003-2004	UNIÓN TEMPORAL PROYECTOS 2003	15-Abr-08
2003-2004	UNIÓN TEMPORAL REGALÍAS DEL CASANARE	04-Oct-07

Contratos de interventorías administrativa y financiera de regalías directas e indirectas

Vigencias	Firma interventora	Fecha del acta de liquidación
2005-2006	CONSORCIO BDO CONCOL	13-Mar-09
2005-2006	UNIÓN TEMPORAL REGALÍAS	11-Feb-09
2005-2006	UNIÓN TEMPORAL INTERVENTORÍAS 2005	15-Dic-08

4. Asunción directa por parte del Departamento Nacional de Planeación del Ejercicio de la Interventoría Administrativa y Financiera.

4.1. Grupo C y GRUPO B

En el mes de septiembre de 2008, ante la rescisión unilateral por grave incumplimiento del contrato de interventoría administrativa y financiera, celebrado con la Unión Temporal UTI, cuyo objeto se estaba ejecutando en los Departamentos de Casanare, Cesar, Bolívar, Norte de Santander, Putumayo, Cundinamarca y Boyacá y sus municipios (Grupo C), el Gobierno Nacional, resuelve que el Departamento Nacional de Planeación (Dirección de Regalías) asuma de manera directa el ejercicio de la interventoría administrativa y financiera.

Como la Dirección de Regalías solamente contaba en su planta de personal con seis cargos públicos, a saber, Director, Subdirector de Proyectos, Subdirector de Control y Vigilancia, Subdirector de Procedimientos Correctivos, Secretaria y Conductor, y el resto de personal calificado que prestaba sus servicios profesionales y técnicos había sido contratado por el PNUD, se acuerda una revisión sustantiva del Convenio PNUD/COL/099/O30, en virtud de la cual se determina que la cooperación técnica del PNUD ya no iba a estar centrada en la contratación de personas jurídicas especializadas en el ejercicio de interventoría, sino en la formación de un equipo profesional y técnico, de excelentes calidades, seleccionados mediante Concurso Público administrado y dirigido por el PNUD, con la especial colaboración de las diez universidades públicas y privadas acreditadas institucionalmente.

Es así como se procede a una primera Convocatoria a la cual concurren más de 3000 hojas de vida cuyo análisis se lleva a cabo por un grupo de profesionales psicólogas especializadas (cuatro por el DNP y dos por el PNUD) quienes constituyen un Comité integrado además por un abogado. Al final resultan seleccionados 110 profesionales en diez disciplinas (derecho, economía, administración pública, administración de empresas, ingenieros, arquitectos, comunicadores, contadores, ingenieros de sistemas y auditores de calidad) que empiezan a desarrollar su labor profesional en los Departamentos ya citados, sus municipios y en Bogotá. Ese conjunto de personas especializadas y escogidas objetivamente pasó a constituir el Grupo C en reemplazo de la Unión Temporal UTI. Este nuevo Grupo C continuó vigilando el buen manejo de recursos por más de un billón de pesos y un promedio de 5.500 contratos por año.

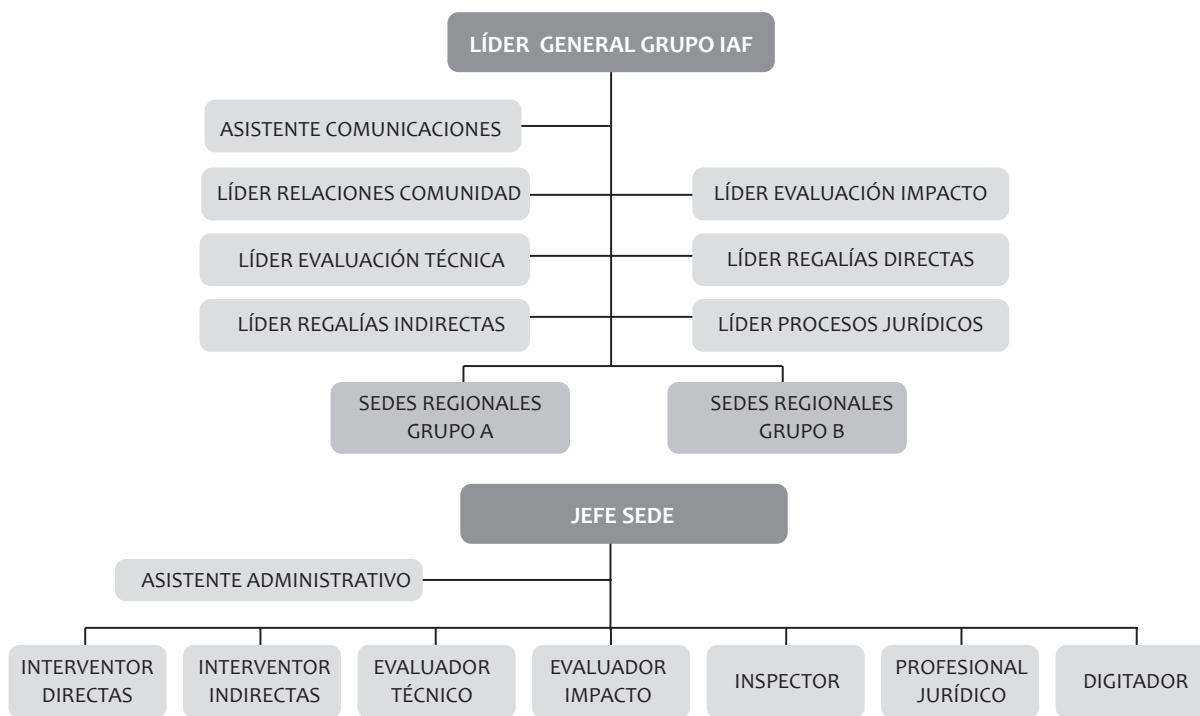
Es de indicar que la implementación de esta estrategia por parte del Departamento Nacional de Planeación no ha sido una tarea fácil, toda vez que ha implicado la consecución de recursos humanos de diferentes regiones del país, con calidades excepcionales, previo concursos de meritos conforme a las reglas establecidas por el PNUD. Así mismo, ha sido necesario dotar de la infraestructura física (sedes, bienes muebles, servicio de vigilancia, etc) con el fin de asegurar que los interventores cumplan de manera eficaz y eficiente su labor.

El Grupo C va a estar ubicado en cuatro sedes, a saber, Yopal (Departamento de Casanare), Valledupar (Departamento del Cesar), Cartagena (Departamento de Bolívar) y Bogotá (Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Putumayo, lo que de paso constituye otro hito en la historia de los 50 años de existencia del Departamento Nacional de Planeación, por primera vez el DNP va a tener regionales en ciudades diferentes de la capital de la República, por primera vez en su historia el DNP va hacer presencia en todas las regiones del país, por primera vez en la historia del DNP podemos señalar que hay un proyecto descentralizado y desconcentrado para el ejercicio de las funciones de control y vigilancia, con otras palabras, por primera vez en la historia del DNP, éste es percibido en las regiones con otra visión diferente a la lejanía que genera el ejercicio del poder centralizado.

Es así como la misma decisión se toma frente al Grupo B, donde la Dirección de Regalías asume también directamente el ejercicio de la función de control y vigilancia de la correcta administración de los recursos de regalías y compensaciones, es decir, extiende el sistema previsto para el Grupo C, ya en ejecución. Se adelanta entonces una segunda convocatoria para proveer 110 plazas dentro de las diez disciplinas ya mencionadas, para lo cual se invita de manera pública a las universidades (para esta segunda convocatoria la invitación se dirige a 18 universidades porque deben incorporarse las regionales), se presentan 2800 hojas de vida y se realiza el procedimiento de selección ya estudiado. Este Grupo va a tener jurisdicción en los Departamentos de Amazonas, Antioquia, Caldas, Caquetá, Cauca, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada. El mencionado Grupo vigilaría la ejecución de recursos de regalías compensaciones por la suma de 890 mil millones de pesos y un promedio de 6.500 contratos por año.

A continuación se presenta el organigrama tipo de cada uno de los grupos, así:

Gráfico 3. Organigrama grupos



4.2. Nueva Reasignación de Jurisdicción para los Grupos A Y B

A finales de 2009 y frente al inminente vencimiento del plazo del contrato de interventoría administrativa y financiera que se había celebrado en el 2008 con el CONSORCIO BDO-CONCOL (27 de marzo de 2010), única firma interventora existente, y ante los resultados positivos arrojados por los Grupos B y C, la Dirección de Regalías asume directamente la función del control y vigilancia de los recursos de regalías y compensaciones en el Grupo A (estaba a cargo del mencionado Consorcio) y redistribuye las jurisdicciones mediante la reasignación de dos Grupos, A y B, que van a remplazar las antiguos Grupos A, B y C, así:

Gráfico 4. Interventoría en tiempo real asumida en todo el país por el dnp en 2 grupos a partir de 2010



A partir de ese momento, la Dirección de Regalías asume el control y la vigilancia de las regalías y compensaciones en **TODO** el territorio nacional, con lo cual, se rompe otro nuevo hito en la historia de las regalías. Para este fin, se abre por el PNUD la III Convocatoria con el fin de seleccionar los profesionales y técnicos que van a coadyuvar en esta misión.

4.3. La Dirección de Regalías ejerce hoy día la Interventoría Administrativa y Financiera en Tiempo Real

El reto más importante para el Departamento Nacional de Planeación es adelantar el control y vigilancia directamente y en tiempo real a los recursos de regalías en todo el territorio nacional, este ejercicio no tiene que ver solamente con la calidad y especialidad de las personas naturales así seleccionadas, la parte más importante, el aspecto trascendental del nuevo sistema de vigilancia de las regalías y compensaciones y de las asignaciones del FNR y en depósito en el mismo, se refiere al hecho de que por primera vez en la historia de las regalías en Colombia, la interventoría será en tiempo real, es decir, por primera vez la Dirección de Regalías y las demás autoridades públicas inmersas en este proceso de vigilancia, van a poder tener la oportunidad de conocer *in situ* y coetáneamente a su giro y ejecución, la manera como los Gobernadores y Alcaldes están disponiendo la ejecución dichos recursos, su ajuste a la ley, su consonancia con los principios constitucionales de economía, transparencia, eficacia, eficiencia y pertinencia. Para este fin de escogieron las 180 entidades territoriales más representativas que concentran cerca del 95% de los recursos de regalías. Esta actividad fue declarada de importancia estratégica para el país, como quedó manifestado en el documento CONPES 3627 de diciembre de 2009.

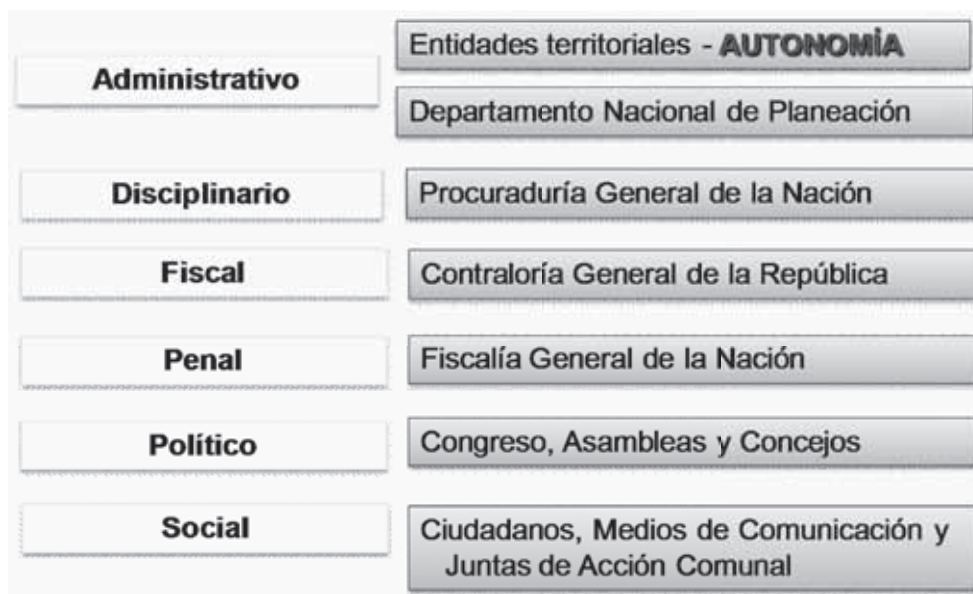
Es importante resaltar que desde el momento de su creación en noviembre de 2005, la Dirección de Regalías tuvo que afrontar de manera simultánea una serie de actividades cuyo ejercicio se dio paralelamente a las actividades relacionada con su creación y puesta en funcionamiento. Es así como, por ejemplo, se manejaron: suspensiones preventivas, aprobaciones de planes de desempeño, capacitaciones a nivel local, supervisión de cada de una las interventorias, trámite de procedimientos correctivos, reportes a órganos de control, etc. Así mismo, se diseñó e implementó un nuevo sistema de control y vigilancia, como se anotó anteriormente. En consecuencia, todas estas labores demuestran que la tarea de esto últimos 5 años ha sido intensa no sólo por

la cantidad de actividades sino por la magnitud, importancia y trascendencia de la función que la ley le asignó al Departamento Nacional de Planeación en materia de regalías.

Así mismo, es de resaltar que durante estos últimos cinco años el Departamento Nacional de Planeación ha liderado la reglamentación de las leyes de regalías con el fin de fortalecer los mecanismos tendientes a controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos de regalías; a lo largo de este período y en ejercicio de sus funciones, ha emitido diferentes tipos de resoluciones, guías metodológicas y circulares, dirigidas a las Entidades Territoriales y Corporaciones Autónomas, entidades receptores de recursos de regalías.

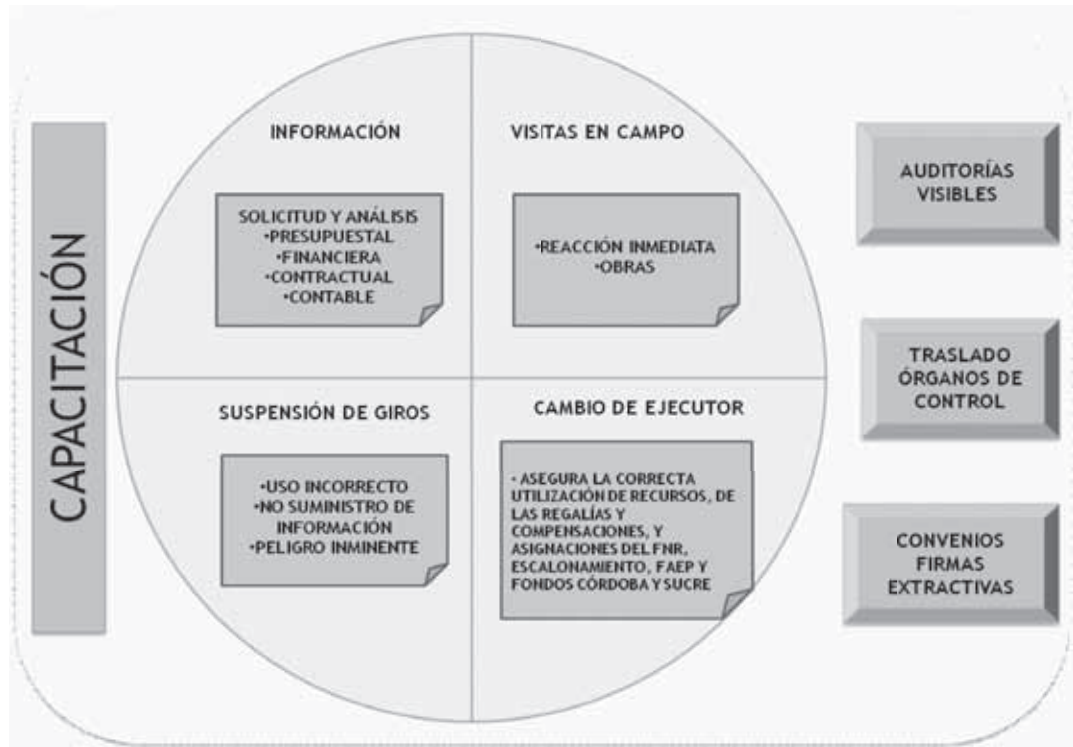
Ahora bien, el buen manejo y el uso transparente de los recursos de regalías dependen de la acción coordinada de varios actores:

Gráfico 5. Esquema de Coordinación



A continuación se describen sumariamente los mecanismos preventivos y correctivos implementados por la Dirección de Regalías para asegurar la correcta utilización de los recursos:

Gráfico 6. Mecanismos preventivos y correctivos utilización regalías



4.3.1. Suspensión preventiva de giros

La suspensión preventiva de giros a los departamentos, distritos y municipios receptores de regalías y compensaciones, se aplica por la Dirección de Regalías, cuando dichas entidades no cumple con la asignación de las distribuciones establecidas en el presupuesto, cuando no reportan la información requerida de forma oportuna y completa, por indebida utilización de la cuenta autorizada para el recaudo de los recursos y por peligro inminente en la desviación de los recursos.

El Departamento Nacional de Planeación ha suspendido el giro de los recursos de regalías, así:

Tabla 5. N° de medidas de suspensión adoptadas por vigencia

2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
237	66	147	106	33	12	601

Así mismo, durante las vigencias 2005 y 2010 se ha solicitado a los respectivos operadores el levantamiento de la medida de suspensión de giros de regalías y compensaciones a 495 entidades beneficiarias, el detalle por vigencia se presenta en el siguiente cuadro:

Tabla 6. N° de medidas de levantamiento de suspensión adoptadas por vigencia

2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
62	151	96	82	93	11	495

4.3.2. Suscripción de planes de desempeño.

El plan de desempeño, de conformidad con el Artículo 29 del Decreto 416 de 2007, era un mecanismo de control y vigilancia al que se sometían las entidades territoriales de manera unilateral e irrevocable con el propósito de asegurar la correcta utilización de las regalías y compensaciones y compensar los recursos ejecutados de manera inadecuada durante las vigencias anteriores, ya sea porque los destinaron a gastos de funcionamiento o porque los orientaron a conceptos de gasto no susceptibles de financiarse con estos recursos de conformidad con la normativa vigente. A continuación se observa los planes de desempeño aprobados en cada vigencia:

Tabla 7. N° de planes de desempeño suscritos por vigencia

2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
11	3	40	56	64	11	185

Cabe anotar que el monto girado en 2009 por los distintos operadores a dichas entidades ascendió a 1.7 billones de pesos y que la Dirección de Regalías realizaba seguimiento mensual de la inversión que realizaban dichas entidades. Se resalta que dichos planes buscaban subsanar la incorrecta utilización de los recursos de regalías por cerca de setecientos mil millones de pesos.

Es de indicar que dicho mecanismo se encontró vigente hasta la sentencia de la sección Tercera del Consejo de Estado del 17 de marzo de 2010, mediante la cual se declaró la nulidad del artículo 29 del Decreto 416 de 2007, por considerar que ese mecanismo debió haber previsto en la ley y no por el Gobierno Nacional.

4.3.3. Auditorías Visibles

De igual manera, para promover y fortalecer la participación ciudadana en el control social a la gestión de los recursos públicos, se ha implementado la estrategia de las auditorías visibles diseñada por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, liderada por la Vicepresidencia de la República, mediante la cual se vincula a la comunidad a la evaluación y ejecución de proyectos financiados con recursos de regalías. A la fecha se han realizado auditorías visibles a 194 proyectos en 29 departamentos, para un valor total de 860.145 millones de pesos auditados, a través de 310 foros, a los cuales asistieron 18.031 personas.

4.3.4. Capacitaciones

Con el fin de fortalecer la labor preventiva, la Dirección de regalías realiza talleres de capacitación dirigidos a funcionarios de entidades territoriales sobre el marco legal vigente en materia de regalías y compensaciones (manejo, destinación y distribución) así como la forma de acceder a los recursos de Fondo Nacional de Regalías, entre otras. De 2006 a la fecha se han realizado 103 capacitaciones a las que asistieron 6.536 personas.

4.3.5. Convenios con Órganos de Control y Firms Extractivas

El Departamento Nacional de Planeación, ha suscrito convenios inter administrativos, con el objeto de compartir información generada en el ejercicio de la interventoría administrativa y financiera, con la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.

Así mismo, ha suscrito convenios con firmas extractivas para el fortalecimiento de la gestión territorial, a saber, Convenio COPETROL-IFC-DNP, cuyo objeto es contribuir a la mejora de las actividades y fases de inversión de los municipios de Aipe, Acacias, Puerto Gaitán, Yopal, Maní, Purificación, Barrancabermeja, Cantagallo, Monterrey, Aguazul, Tauramena, Villavicencio, Castilla la Nueva, Orito, Puerto Asís y Puerto Wilches; y el Convenio de Asociación DNP-Fundación Cerrejón, que persigue dichos objetivos para el municipio de Hatunuevo. En el marco de estos se ha avanzado en el proceso de planeación de las administraciones municipa-

les, evidenciado en la formulación de proyectos, utilización y fortalecimiento de los instrumentos de gestión como son el plan indicativo y los planes de acción e Identificación de problemas y planificación de soluciones. Lo anterior garantiza que la inversión realizada sea más eficiente en términos del recurso utilizado y eficaz respecto al mejoramiento de las condiciones de la vida de la población.

4.3.6. Estrategia de comunicaciones

Se ha implementado una estrategia de comunicaciones, con la elaboración de un periódico virtual (newsletter) que muestra mediante notas la labor de control y vigilancia a los recursos de regalías que realiza el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Regalías y de interventorías administrativas y financieras en tiempo real.

Así mismo, es de resaltar que durante estos últimos cinco años el Departamento Nacional de Planeación ha liderado la reglamentación de las leyes de regalías con el fin de fortalecer los mecanismos tendientes a controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos de regalías; a lo largo de este período y en ejercicio de sus funciones, ha emitido diferentes tipos de resoluciones, guías metodológicas y circulares, dirigidas a las Entidades Territoriales y Corporaciones Autónomas, entidades receptores de recursos de regalías.

4.3.7. Procedimiento Correctivo

El Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Regalías, también tiene asignada la función correctiva por indebida utilización de regalías, para el efecto mediante examen procesal e imposición de medidas correctivas, se adelantan procedimientos administrativos correctivos, en los términos prescritos por el artículo 31 del Decreto 416 de 2007, procedimientos éstos que se originan en informes debidamente documentados provenientes tanto de la liquidada Comisión Nacional de Regalías como de las firmas de Interventoría Administrativa y Financiera contratadas para apoyar esa función de control y vigilancia.

En desarrollo de esta función, el Departamento Nacional de Planeación ha reportado de 2005 a la fecha 19.743 presuntas irregularidades a los órganos de control y traslados a la Fiscalía General de la Nación, relacionados con infracciones de tipo presupuestal, contractual, contable, problemas en la documentación e inadecuado uso de los recursos de regalías y compensaciones y del Fondo Nacional de Regalías.

4.4. Fondo Nacional de Regalías

El Departamento Nacional de Planeación, tiene a su cargo la administración del Fondo Nacional de Regalías; es del caso indicar, que el Director General del Departamento Nacional de Planeación es el representante legal de ese establecimiento público de origen constitucional (artículo 361).

En relación con el manejo general de los recursos del FNR y los administrados por este y en procura de que se haga un correcto uso de éstos se han realizado las siguientes acciones tendientes a mejorar su administración, así:

Se expidieron los acuerdos sectoriales que señalan criterios de elegibilidad, viabilidad y requisitos básicos de presentación de proyectos susceptibles de financiación o cofinanciación con estos recursos, para los sectores de agua potable y saneamiento básico, preservación del medio ambiente, transporte, salud, educación, agricultura y desarrollo rural, vivienda de interés social urbana y rural, gas, minas, energía, cultura y deporte, atención de desastres. Así como, las resoluciones que establecen los mecanismos de control y los requisitos que deben cumplir las entidades ejecutoras para el desembolso de los recursos del FNR, Escalonamiento y FAEP, de los proyectos aprobados por el Consejo Asesor de Regalías.

Por otro lado, se adoptó mediante resolución la metodología para la distribución de los recursos del FNR y los criterios de priorización, fundamentados en la recomendaciones del documento CONPES 3523 de 2008.

Adicionalmente, se han expedido resoluciones que reglamentan la distribución de recursos de Escalonamiento de Carbón y de Hidrocarburos entre las entidades territoriales beneficiarias. Así mismo, se establecieron las condiciones financieras para las asignaciones reembolsables que se efectúen por parte del Fondo Nacional de Regalías a través de la línea de redescuento creada en FINDETER.

En cuanto al control y vigilancia de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y recursos en depósito en dicho Fondo, el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección de Regalías, verifica que las inversiones cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos en los Acuerdos sectoriales del Consejo Asesor de Regalías³, y vigila que las entidades territoriales beneficiarias de los mismos cumplan con lo señalado en las Resoluciones 1067 y 1068 de 2004, y 038 de 2008⁴, en lo referente a los mecanismos de giro de los recursos.

Así mismo, el numeral 6° del artículo 10 del Decreto 3517 de 2009⁵, establece como una de las funciones de la Dirección de Regalías, coordinar con las dependencias correspondientes al interior del Departamento Nacional de Planeación y con los Ministerios y demás entidades competentes, la formulación de criterios de elegibilidad y de viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de proyectos financiados o cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, para ser sometidos a aprobación del Consejo Asesor de Regalías.

Con base en lo anterior, el propósito del DNP es lograr los siguientes objetivos tendientes a mejorar el ejercicio del control y vigilancia:

- a. Consolidar una estrategia que garantice que el uso de las regalías se ajuste a lo estipulado por la Constitución Política y en la ley.
- b. Optimizar los sistemas de información con que cuenta actualmente la Dirección de Regalías.
- c. Implementar un modelo de acompañamiento y evaluación del impacto socio económico.
- d. Fortalecer mecanismos de comunicación, seguimiento y rendición de cuentas que permitan realizar un efectivo control social territorial a los resultados del uso de las regalías, con especial énfasis en las Auditorías Visibles.
- e. Fortalecer la labor en asocio con los organismos de control.

5. Consideraciones finales

De la experiencia capitalizada por el Departamento Nacional de Planeación en virtud de la función que se adelanta desde hace más de 5 años y con presencia en las diferentes regiones del país, se puede concluir de manera objetiva la necesidad de una revisión integral al régimen jurídico de las regalías en dos frentes:

- Distribución y uso de los recursos de regalías toda vez que evidencia: 1) inflexibilidades absolutas y relativas en la distribución legal de los recursos 2) Inequidad y concentración regional de los recursos en unas pocas entidades beneficiarias 3) Bajo impacto y resultados de la inversión 4) Debilidad institucional y 5) Baja transparencia y publicidad en el manejo de los recursos de regalías por las entidades beneficiarias.
- Respecto al control y vigilancia se debe analizar: 1) la institucionalidad vigente 2) Los mecanismos y procedimientos actuales. Es de anotar, que los órganos de control juegan un papel complementario a la labor que adelanta el DNP y fundamental toda vez que les corresponde adelantar las investigaciones a que haya lugar de acuerdo con sus competencias a los administradores de los recursos de regalías.

3 Por el cual se fijan los criterios de elegibilidad, viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de los proyectos inversión para ser financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías y Escalonamiento

4 Por la cual se establecen unos mecanismos de control para la correcta para la correcta utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías

5 Decreto 3517 de 2009 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.”

REFORMA DEL PRESUPUESTO

CAROLINA RENTERÍA RODRÍGUEZ¹

Economista de la Universidad e los Andes, tiene maestría en Desarrollo Económico de la misma universidad. Magister en Administración Pública en New York University, en la Robert Wagner Graduate School of Public Service Exdirectora General Presupuesto Público Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2002-2006 y ex Directora General del Departamento Nacional de Planeación 2006-2009.

1. Introducción: modernización de la administración pública, integralidad, y constancia del proceso de reforma presupuestal

En el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP, se definieron una serie de reformas que se denominaron transversales y que incluían las reformas asociadas al manejo presupuestal. Las reformas transversales eran aquellas que tenían un impacto general que trascendía a las entidades individualmente consideradas, e incluso a los sectores, y que por ende, afectaban a toda la administración pública, incluso trascendiendo la Rama Ejecutiva del poder público.

Dentro del PRAP se profundizó un camino de modernización en materia fiscal y presupuestal que venía precedido por actuaciones del Gobierno del Presidente Pastrana y del Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos, de las cuales también fui partícipe, como el acto legislativo 01 de 2001 que reformó el esquema de transferencias a las regiones creando el Sistema General de Participaciones; y la preparación y debate inicial del proyecto de ley, que luego, bajo el liderazgo del gobierno del Presidente Uribe, se convertiría en la Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad Fiscal.

La Ley de Responsabilidad Fiscal puede entenderse como el arranque de un proceso continuo de reforma del proceso presupuestal que se dio dentro del marco del PRAP, lo cual garantizó su rápido inicio, continuidad y relevancia durante ocho años. Contar con este camino recorrido fue nuestra primera ventaja y dar continuidad a las políticas precedentes que se consideraron positivas, nuestro primer acierto.

Esperamos que el recuento que se presenta a continuación sea lo suficientemente entretenido, sencillo y enriquecedor para que aquellos que han considerado los temas presupuestales como incomprensibles, áridos y aburridos se motiven para analizarlos, discutirlos y trabajar en ellos, ya que éstos se constituyen en una de las principales herramientas con que cuenta el Estado para cumplir su función como garante de la sostenibilidad macroeconómica y el bienestar de la población.

Durante 7 años tuve la fortuna de trabajar en dos de los cargos de la Administración Pública más interesantes y enriquecedores: la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Dirección General del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Cargos eminentemente técnicos, con múltiples y elevadas responsabilidades, incluso de carácter político, y con continua injerencia, diálogo y trabajo con todas las entidades públicas, de todos los sectores.

Tuve además la doble fortuna de haber contado con un equipo de colaboradores de la mejor calidad humana y técnica, un equipo de “reformadores”, un grupo de “gomosos” de los temas presupuestales y fiscales, conocedores, dedicados, comprometidos con trabajar, trabajar y trabajar, en un ambiente en donde se mezclaban, por ejemplo, el estrés y la alegría; la necesidad de responder a la tarea del minuto, al incendio del día y al requerimiento inaplazable con la necesidad de tener tiempo y cabeza, para investigar, para reflexionar, para reformar.

El tema presupuestal se trabajó desde múltiples perspectivas en estos ocho años. Se hicieron serios cuestionamientos a los esquemas vigentes y se impulsaron múltiples iniciativas que incluyeron: presentar una mo-

¹ Agradecimiento especial le debo a María Consuelo Rodríguez, Alejandro Arregocés y Diana Quintero Cuello, quienes generosamente me apoyaron en la elaboración de este artículo.

dificación integral al Estatuto Orgánico de Presupuesto –EOP; modificar asuntos aparentemente pequeños para reducir el tiempo que tomaban los trámites presupuestales buscando mayor eficiencia, implementar un universo de nuevas propuestas, abolir prácticas de antaño consideradas inadecuadas y tomar decisiones que permitieron, en general, mejorar el sistema presupuestal colombiano. Este capítulo se concentra en la descripción de una de estas reformas, así como en las enseñanzas que el proceso nos dejó y que esperamos sean útiles para los interesados en estos temas.

El proceso detrás de una reforma, como se demuestra a lo largo de este libro y de este capítulo, no es simple, ni mucho menos, en línea recta. Mucho se aprende en el camino y por ello se hace necesario ajustar los procesos, desechar opciones, caminos y avances e incluso, en algunos casos, empezar de nuevo. Se requiere conocimiento, liderazgo, persistencia, paciencia y convencimiento; apertura mental para cuestionarse, para ajustar los planes, para tomar riesgos, para negociar; humildad y tolerancia, entre otros.

Aunque tenía el convencimiento desde la DGPPN de la necesidad de adelantar un ambicioso programa de reformas presupuestales, era necesario generar al interior de la Dirección un compromiso permanente con las reformas. Para lograrlo, debía iniciar por “vender” cada una de las propuestas al interior de una entidad con equipos técnicos consolidados de tiempo atrás, que debían entender que cambiar la forma de hacer las cosas no era sinónimo de que se estaban haciendo mal, sino simplemente, que la dinámica misma de los procesos debe considerar la necesidad de incluir mejoras y ajustes, ante una realidad que cambia permanentemente.

Para contar con la suficiente legitimidad y liderazgo al interior de la DGPPN, constituí un grupo de trabajo compuesto por los subdirectores, Fernando Jiménez, Mauricio Cuestas, Amparo García, Diana Quintero, Oswaldo Bonilla y Jorge Luis Trujillo y un grupo interno de apoyo en Presupuesto del cual hicieron parte, entre otros, Alejandro Arregocés, Sandra Bonilla, Miguel Gandour, Marcela Montealegre, María Consuelo Rodríguez, Arnulfo Roncancio, María Camila Uribe y Ricardo Vásquez. Adicionalmente, todos los funcionarios técnicos de la DGPPN, en mayor o menor grado, fueron partícipes de este proceso.

Organicé paralelamente en noviembre de 2002 una Comisión de Asesores con los doctores Eduardo Wiesner, ex director del DNP y ex Ministro de Hacienda, Luis Carlos Valenzuela, ex Ministro de Minas y Energía, y Luis Ignacio Betancur, consultor experto en sistemas presupuestales públicos, quienes nos acompañaron en el diseño de la reforma, fomentando una rigurosa discusión académica y técnica sobre la racionalidad institucional y procedimental del EOP y sus efectos sobre las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y el bienestar de la población. Estos asesores, en extensas jornadas nocturnas y de fines de semana, nos cuestionaban insistentemente y nos ponían permanentemente, a dudar, a discutir y, en algunos casos, a defendernos.

La combinación de la experiencia acumulada al interior de la DGPPN, de aquellos que se las “sabían todas” y que tenían que hacer milagros para cumplir con las múltiples tareas y trámites que pasan por allí y la visión externa de un grupo heterogéneo de expertos, fue el factor determinante de la calidad y profundidad de la reforma diseñada. No se trató de contratar consultorías externas a la cuales se les delegaba la responsabilidad del proceso o los productos esenciales. Nosotros éramos dueños del proceso, de sus logros, de sus errores, de su ritmo, de sus resultados y del conocimiento que se iba generando y que se iba diseminando al interior de la DGPPN.

Varias de las reuniones de trabajo contaron con la participación del DNP a través del director de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Oswaldo Rodríguez, las subdirectoras Carolina Soto y Rutty Paola Ortiz, el director de la Unidad de Estudios Macroeconómicos, Gabriel Piraquive y el subdirector del DNP, Alejandro Gaviria. La participación del DNP fue primordial dado que en la agenda de discusión estaba la realidad, poco replicada a nivel internacional, de un presupuesto fraccionado donde una entidad, el MHCP se encarga del gasto de funcionamiento y el endeudamiento, mientras que otra, el DNP, del presupuesto de inversión.

Se adelantó así mismo un proceso de socialización al interior del Ministerio de Hacienda, con el Ministro, Viceministros y Directores, con el fin de que la reforma fuera un proyecto del Ministerio, no de la DGPPN. Esto, con el propósito de lograr, primero, el aval del Presidente y la aceptación del resto del Gobierno e ir construyendo apoyo para cuando llegáramos al Legislativo. Lo anterior implicó un compromiso a toda prueba, en especial por el escepticismo general de los sectores que consideraban que las reformas no les convenían.

Este nivel de compromiso de los que trabajamos en las reformas, más allá de los deberes legales o contractuales, más allá de la agenda del día a día que duramente le impone la administración al funcionario público,

y que en ocasiones le impide pensar en asuntos diferentes a los trámites pendientes por revisar en su escritorio, es el que demanda cualquier reforma del Estado que busca avanzar. Lograr este compromiso requiere a su vez de un ambiente agradable, creativo y constructivo.

Con el objeto de documentar los principales aspectos del proceso de reformas en mención, el presente capítulo contiene tres secciones, siendo esta introducción la primera. En la segunda se describen las reformas presupuestales adelantadas desde la DGPPN del Ministerio de Hacienda entre 2002 y 2006, concentrándonos principalmente en el proceso de reforma del EOP, su diseño, su frustrado paso por el Congreso y la expedición del Decreto 4730 de 2005 que logró rescatar varios de sus propósitos más importantes. La tercera sección describe el proceso liderado en DNP por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas entre 2006 y 2010 para reformar el BPIN y consolidar el SUIFP, lo cual ha permitido el fortalecimiento de una cultura de gestión pública de la inversión a través de proyectos que buscan el desarrollo económico, social y ambiental del país. En ambos procesos, se resaltan las lecciones aprendidas y los retos hacia el futuro.

2. Proceso de reforma del Estatuto Orgánico de Presupuesto

2.1. El diseño del proyecto de reforma del EOP

En agosto de 2002, el Presidente Uribe y su entonces Ministro de Hacienda, Roberto Junguito, recibieron el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en un estado avanzado en su trámite legislativo y lo impulsaron hasta que fue sancionado con los ajustes que se introdujeron por parte de la nueva administración y del Congreso. En esta Ley se encuentran los orígenes de importantes instrumentos presupuestales con los que hoy cuenta la administración pública colombiana: el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP y el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP.

En el mismo momento, en la DGPPN éramos conscientes de que debíamos complementar y profundizar la reforma presupuestal que desarrollaba la ley de responsabilidad fiscal y el proyecto de acto legislativo de la reforma política, con una reforma específica del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP). La existencia de desequilibrios fiscales persistentes desde mediados de la década pasada, sumada a la necesidad que teníamos de ejecutar con éxito el Plan Nacional de Desarrollo y salvaguardar la política fiscal como un instrumento de estabilización macroeconómica de una economía que apenas comenzaba a recuperarse de la profunda recesión de fin de siglo, eran unas de las razones que urgían el desarrollo de esta iniciativa.

Entre las principales motivaciones que nos conducían a pensar en una reforma estructural estaban las respuestas generalmente negativas a las preguntas más fundamentales que pueden plantearse sobre la conveniencia de un sistema de gasto público moderno: ¿se cumplen los objetivos nacionales en materia de desarrollo y crecimiento?, ¿se cumplen a cabalidad las políticas del gobierno?, ¿se utiliza el presupuesto como una herramienta para conducir y gestionar los objetivos de política?, ¿cuenta el gobierno con la información necesaria para tomar buenas decisiones de gasto?, ¿es posible anticipar crisis fiscales y aumentos del gasto público?, ¿es eficiente y efectivo el gasto público si permanentemente hay adiciones presupuestales que descuadran las cifras fiscales, faltantes de cajas que llevan a retrasar los pagos a los contratistas e inflexibilidades presupuestales que limitan el margen de ajuste?

Así, planteamos una reforma estructural al proceso y la institucionalidad presupuestal basada en cinco objetivos con el fin de definir un mejor sistema de gasto público. Los objetivos fueron:

- 1. Lograr mayor estabilidad y disciplina macro-fiscal
- 2. Hacer el sistema presupuestal consistente con la estructura constitucional y legal
- 3. Disminuir las inflexibilidades y la fragmentación del presupuesto
- 4. Lograr una asignación estratégica de recursos
- 5. Lograr la eficiencia técnica de los recursos disponibles y un adecuado ciclo presupuestal

Lograr estos objetivos requería del diagnóstico y la solución a un conjunto de problemas que agrupamos en tres grandes temas: (i) los problemas macro-fiscales, (ii) las prácticas presupuestales y (iii) los procesos presupuestales.

El primero de estos temas, el macro-fiscal, abarcó las dificultades asociadas a la laxa restricción presupuestal del sector público, lo que se traducía en un sobreendeudamiento persistente por parte del gobierno; la configuración de un Presupuesto General de la Nación –PGN, que era una recopilación de mandatos legales y constitucionales que dificultaban la asignación de recursos a las prioridades de política; una política fiscal fragmentada que permitía que muchas decisiones de gasto se tomaran por fuera del PGN y la existencia de salvamentos por parte de la Nación a empresas y entidades territoriales que agravaba el problema de sostenibilidad fiscal.

El segundo tema se concentró en los problemas de las prácticas presupuestales, que en nuestro diagnóstico estaban relacionadas con la desconexión institucional y funcional entre los presupuestos de funcionamiento e inversión; la generación de un rezago presupuestal por efecto de la desvinculación entre la ejecución del presupuesto y la disponibilidad de recursos a través del Programa Anual de Caja (PAC); la inflexibilidad del sistema presupuestal como consecuencia de la presencia de rentas de destinación específica, rezago presupuestal y fondos especiales; la falta de transparencia en el otorgamiento de vigencias futuras y la necesidad de acudir permanentemente a adiciones presupuestales, en gran medida, por una deficiente programación inicial del presupuesto.

En cuanto al tercer tema, relacionado con las deficiencias en los procesos presupuestales, se definió que se originaban en la ausencia de una clasificación presupuestal que permitiera la determinación de los usos y destinos de los recursos del presupuesto y que fuera compatible con los estándares internacionales; la elevada complejidad, lo cual se traduce en baja transparencia, y escasa divulgación del presupuesto; y una ejecución presupuestal que era en general complicada y traumática para las entidades.

Aunque algunas de las soluciones a estos temas habían sido incluidas marginalmente en la ley de responsabilidad fiscal y la reforma política, sabíamos que una reforma presupuestal estructural debía comenzar con una transformación de la institucionalidad presupuestal contenida en el EOP. Entidades como el Banco Mundial y el FMI, con sus diagnósticos y recomendaciones, apoyaban esta apreciación.

La metodología de trabajo siguió tres pasos. El primero consistió en la identificación y discusión conceptual de los principales problemas de la institucionalidad presupuestal y sus interrelaciones. El segundo se centró en el estudio de las consecuencias de estos problemas sobre la sostenibilidad, la efectividad y la eficiencia de la política fiscal y las entidades ejecutoras. En el tercer paso, se profundizó en la identificación de los orígenes de cada uno de los problemas mencionados mediante un análisis secuencial y detallado de cada uno de los artículos que componen el EOP, con el objeto de proponer modificaciones concretas al articulado. Se trataba de convertir un intenso proceso de discusión en conceptos e ideas y, finalmente, en un articulado, para lo cual en la DGPPN coordinamos y presidimos todas las reuniones efectuadas e hicimos la secretaría técnica del proceso.

Las discusiones con la Comisión de Asesores, con el DNP y con nuestros compañeros del Ministerio, enriquecieron y complementaron notablemente el diagnóstico y el abordaje de la problemática presupuestal y proporcionaron un marco analítico sólido y útil para ordenar los objetivos, la sustentación y el contenido del proyecto de reforma del EOP. El marco de los debates resultó en espacios sanos y retadores de diálogo y controversia, que mantuvieron en un nivel muy alto la discusión teórica y práctica de esta iniciativa. Recuerdo con agrado los debates que tuvimos la oportunidad de realizar en la Biblioteca Gómez Campuzano, el Jardín Botánico de Bogotá y el Instituto Caro y Cuervo, donde logramos refugiarnos entre arte y jardines, y abstraernos por algunas horas de la rutina absorbente y apremiante que implicaba la Dirección de Presupuesto, para sumergirnos en los grandes conceptos de la política pública que determinan el bienestar y el desarrollo de la sociedad. Fueron jornadas llenas de trabajo, de creatividad y de conocimiento.

2.2. Planteamiento del problema institucional del presupuesto: el cuánto, el qué y el cómo

El presupuesto es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. A través de su función como financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios, contribuye a generar las condiciones para lograr un desarrollo social sostenido y equitativo, que mejore las condiciones de vida de los ciudadanos, en especial de aquellos con menores recursos.

Por esta razón, el presupuesto es, ante todo, un instrumento técnico y político que busca traducir prioridades apoyadas democráticamente en prestaciones efectivas. Negar su naturaleza política es altamente perjudicial, tan perjudicial como no tener claridad sobre los objetivos del ejercicio presupuestal. En este sentido, a partir

de las discusiones con la Comisión de Asesores propusimos agrupar los objetivos del presupuesto en un marco analítico compuesto por tres categorías:

- a. Objetivos macroeconómicos de estabilidad y de consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel de gasto total, que llamamos el cuánto del Presupuesto: “cuanto puede gastar el Estado”.
- b. Objetivos respecto a la asignación sectorial o regional de recursos públicos, es decir, equidad en la distribución de recursos de acuerdo con los requerimientos sociales y sectoriales, que denominamos el qué del Presupuesto: “en qué debe gastar el Estado” y,
- c. Objetivos de eficiencia y transparencia en la ejecución frente a la utilización de los recursos públicos, que bautizamos el cómo del Presupuesto: “cómo debe gastar el Estado”.

La reforma al EOP que promovimos desde la DGPPN del MHCP bajo este marco analítico, buscó establecer un ambiente presupuestal adecuado que promoviera una jerarquía institucional y procedimental que definiera, separara y ordenara secuencialmente, estos tres objetivos. Esto con el propósito de garantizar de forma simultánea la protección de la consistencia macroeconómica y la priorización y asignación efectiva, eficiente y transparente de los recursos públicos de acuerdo con las prioridades sociales.

2.2.1 Concepto y evidencia del cuánto presupuestal en Colombia

El supuesto bajo el cual trabajamos era que el equilibrio macroeconómico constituye el más público de los bienes públicos y, probablemente, la política económica más progresiva que puede implementarse porque salvaguarda la seguridad económica de la población. La pregunta sobre el cuánto del presupuesto hace referencia al monto del gasto y su esquema de financiación. Así, en la medida en que su estructura sea sostenible, sin que genere desequilibrios macroeconómicos de alta regresividad social, el cuánto es correcto.

En el diagnóstico que efectuamos de la problemática presupuestal era evidente que la institucionalidad carecía de una restricción presupuestal fuerte, lo cual limitaba significativamente las posibilidades de alcanzar un equilibrio fiscal. Por un amplio período, el cuánto no fue limitado por las autoridades fiscales y el saldo de la deuda pública colombiana creció sistemáticamente. En efecto, como lo evidenciaban las cifras, entre 1991 y 2003, mientras los ingresos corrientes se incrementaron a un ritmo promedio real del 7%, los gastos del Gobierno Central crecieron a uno del 11%, pasando así de un endeudamiento del Gobierno Central de 12% del PIB en 1996 a 54% en el año 2003.

A la inquietud obligada de ¿por qué no había funcionado el cuánto?, propusimos dos hipótesis que no necesariamente eran excluyentes, ni pretendían ser las únicas, pero que profundizaban en un debate que buscaba superar la visión coyuntural y la premura de la última noticia económica.

La primera hipótesis se refería a la existencia de un conjunto de presiones de gasto cuyo ritmo de crecimiento se explicaba por la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política. Estas presiones se originaron, entre otros, en el incremento del Gasto Público Social (GPS) a través de las transferencias a los territorios -que en un 80% constituyen gasto en educación y salud-, los requerimientos financieros del sistema pensional vigente y las necesidades crecientes de inversión en áreas como la seguridad, la defensa y el sistema judicial. El crecimiento insostenible de estas presiones de gasto se ha buscado contener a través de diferentes reformas estructurales tales como los Actos Legislativos que en 2001 y 2007 modificaron las transferencias a las entidades territoriales, el Acto Legislativo de 2005 que buscó la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social en Pensiones e innumerables leyes que tratan sobre el gasto público.

La segunda hipótesis se orientaba al cambio estructural de las reglas presupuestales del país, producto de la transición del Decreto-Ley 294 de 1973 a la Ley 38 de 1989, actual EOP, lo que habría implicado, entre otros, la desaparición de los “acuerdos de gastos y obligaciones” como instrumentos de política fiscal y el relajamiento institucional de la restricción presupuestal del gobierno central. Mientras el Decreto 294 tenía como objetivos primordiales el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica, la Ley 38 asumía que estos últimos estaban de cierta forma garantizados y perseguía fundamentalmente el logro de una ejecución efectiva y eficiente del gasto.

En el Decreto 294 de 1973 primaba la estabilidad macroeconómica sobre cualquier otro objetivo, motivo por el cual las apropiaciones que aprobaba el Congreso eran lineamientos de gasto que sólo se convertían

en autorizaciones efectivas, una vez el MHCP, con base en el aforo de los recaudos y el seguimiento del perfeccionamiento de los créditos realizados por la Contraloría, establecía con certeza que el gasto tenía una fuente efectiva de financiación. De esta forma, hasta tanto el MHCP no realizara un acuerdo de obligaciones, no había contratación y hasta tanto no existiera acuerdo de pago, no se producía el giro de recursos. Este énfasis en el cuánto presupuestal, que afectó la ejecución y la eficiencia del mismo, o sea el cómo, debido a que el giro de los recursos debía esperar la aprobación del acuerdo, y por ende obedecía a un criterio fiscalista más que a un criterio de eficiencia.

Con los cambios introducidos por la ley 38 de 1989, cuyo propósito central era generar las condiciones necesarias para que las entidades ejecutoras pudieran tener una mayor eficacia y eficiencia al gastar, se eliminaron los acuerdos por considerarse una restricción excesiva y las apropiaciones se convirtieron en autorizaciones máximas de gasto. Adicionalmente, el reemplazo para los aforos de rentas y la verificación del perfeccionamiento del crédito que realizaba la Contraloría, fue el diseño de un Plan Financiero y la intención establecida en el EOP de que el presupuesto fuera consistente y coherente con la estabilidad macroeconómica de largo plazo. Desafortunadamente las intenciones y los supuestos no se cumplieron y el país entró en una espiral de déficits fiscales, costosos rezagos presupuestales, persistentes adiciones presupuestales y elevados niveles de endeudamiento que han resultado muy difíciles de corregir.

Trabajamos entonces bajo el supuesto que desde inicios de la década pasada coexisten las dos hipótesis: un nivel de gasto obligatorio, elevado e incremental, y un nuevo marco institucional y procedimental presupuestal caracterizado por un menor control fiscal del ejecutivo. Esta combinación implicó que las presiones de gasto se volvieran efectivas, sin que necesariamente existieran ingresos para financiarlas, lo cual redundó en un desbalance fiscal estructural, reflejo de un cuánto presupuestal insostenible, que vulneraba la estabilidad macroeconómica e inducía la economía a coyunturas recesivas, comprometiendo seriamente el progreso social.

2.2.2 Concepto y evidencia del qué presupuestal en Colombia

El qué del presupuesto representa el objeto del gasto público. La definición del qué constituye en esencia la determinación de la función de bienestar público implícita en la Constitución, que los gobiernos diseñan y ejecutan mediante sus Planes Nacionales de Desarrollo por la vía presupuestal de la provisión de bienes y servicios públicos, la regulación y el control. Mientras un presupuesto focalizado revela prioridades y permite cumplir objetivos, un presupuesto disperso, que satisface una parte de los requerimientos de cada grupo de interés, dificulta la generación de bienestar.

En las discusiones conceptuales buscamos definir en qué medida la función de bienestar implícita en la Constitución se reflejaba en el ordenamiento presupuestal colombiano. Después de enfrentar los retos teóricos y prácticos que un ejercicio de esta naturaleza implica, evidenciamos que, sin desconocer los avances que se han hecho en las últimas dos décadas en materia de focalización de gasto público, en muchos casos la necesidad de ajustar el déficit fiscal por la vía del gasto, había afectado negativamente el qué. Una de nuestras conclusiones fue que la obtención de un déficit fiscal sostenible no podía ser el único objetivo de la política fiscal. El fin último de alcanzar una sociedad sostenible, próspera y justa, depende en gran medida de que la focalización y la progresividad del gasto público constituyan efectivamente objetivos de la Hacienda Pública.

Encontramos que el análisis y la gestión frente a la asignación del gasto público y su impacto sobre el bienestar de la población eran débiles, en la medida en que en el país no opera un sistema de priorización, asignación y focalización del gasto que tenga como criterios principales el costo de oportunidad del uso de los recursos, la rentabilidad económica y social de la inversión y su incidencia distributiva. La urgencia de tomar medidas de ajuste para reducir el déficit fiscal, unido a la deficiente priorización de necesidades, habría vuelto automático al proceso presupuestal.

Por lo anterior, consideramos que una de las principales preguntas a responder era si el problema de desequilibrio fiscal que permanente experimentaba el país se originaba en un exceso de gasto público en rubros asociados, o no, a los gastos prioritarios del Estado en un sentido constitucional y económico. Esta reflexión constituye un aspecto fundamental para elevar la calidad de los ajustes fiscales y establecer un sistema de reducción del gasto que proteja el gasto prioritario. En la actualidad, aún estamos en mora de tener respuestas a este respecto, en parte por ser un debate complejo que trasciende una reforma fiscal y presupuestal.

Uno de los problemas presupuestales que resulta de un qué mal definido, es el alto nivel de inflexibilidad del presupuesto. Las inflexibilidades presupuestales se originan en dos tipos de realidades: de una parte, la reco-

pilación de mandatos constitucionales, legales y gastos inerciales y de otra parte, la proliferación de rentas de destinación específica que son en gran medida, reflejo de la apropiación del presupuesto por parte de sectores específicos de la sociedad.

Es importante reconocer que no todas las inflexibilidades son indeseables. Algunas inflexibilidades son necesarias para evitar que ciertos rubros presupuestales queden sujetos a los vaivenes de corto plazo, al regateo político y a las discusiones anuales de presupuesto. Este es el caso del GPS, cuyo propósito original es atender las obligaciones esenciales del Estado Social de Derecho encaminadas a incrementar el bienestar social y el desarrollo del capital humano del país.

No obstante, “lo social” no puede ser “todo” o “cualquier cosa”. Era necesario entonces, buscar que el GPS tuviera dimensiones concretas y una medición específica, cumpliendo así con la responsabilidad que le daba la Constitución al Ejecutivo y al Congreso -y que aún hoy no se ha cumplido- de definir el GPS en el EOP.

Nuestro diagnóstico mostraba que la ausencia de una definición taxativa del GPS en el EOP permitía que, en la práctica, cualquier apropiación presupuestal pudiera ser considerada GPS debido a que la definición vigente incorpora, además de actividades específicas como la “solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable”, otras como “(...) las tendencias al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”², que dejan la definición del GPS totalmente abierta.

La indefinición de lo social y la existencia de un vacío institucional en varios casos la han resuelto los jueces por medio del control constitucional, el control de legalidad de actos administrativos y la resolución de las acciones previstas en la Constitución. En algunas oportunidades, incluso en sentido contrario a las decisiones del Ejecutivo o del Congreso y haciendo caso omiso de las restricciones presupuestales consignadas en la misma Constitución. Un qué mal definido, aumenta el problema del cuánto.

Considerábamos tan importante la necesidad de buscar un acercamiento entre los temas económicos y constitucionales, que en octubre de 2004 realizamos el conversatorio “Diálogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico”. A este evento concurrieron académicos y profesionales de ambas disciplinas, quienes han desempeñado cargos públicos de las más altas responsabilidades, para exponer sus diferentes puntos de vista. El objetivo del conversatorio fue lograr un acercamiento entre la disciplina económica y la jurídica, propiciando de esta forma un entendimiento en materia de la definición de las políticas públicas de carácter económico y fiscal, partiendo de su concepción y planeamiento, su trámite legislativo y su posterior revisión constitucional.

Se discutieron diversos aspectos de la normatividad presupuestal y fiscal, y de los derechos constitucionales. Entre éstos, temas como la aprobación de un cupo global de endeudamiento del gobierno y la reforma a la definición del GPS quedaron reflejados en un libro con las memorias del conversatorio, fueron posteriormente retomados en el contexto de las recomendaciones de reformas propuestas por la “Comisión Independiente de Gasto Público” en junio de 2007.

2.2.3 Concepto y evidencia del cómo presupuestal en Colombia

El cómo del proceso presupuestal trata sobre la calidad en la ejecución del presupuesto, tanto en su efectividad, es decir el cumplimiento de las metas de política a través del logro de los objetivos de los distintos programas, así como en la productividad, eficiencia y transparencia en los procesos de contratación y provisión de los bienes y servicios públicos. Mientras el cuánto se ocupa de la sostenibilidad y el qué se ocupa de la equidad, el cómo trata sobre la eficiencia y la efectividad.

Un primer aspecto importante en la comprensión del cómo, tiene que ver con la clasificación contable y presupuestal. La validez de este principio es tan sencilla como el requerimiento que tiene cualquier empresa de tener su contabilidad en orden, accesible y comprensible, de tal manera que quien la gerencia, en este caso el Ejecutivo, y quienes son sus accionistas, en este caso los ciudadanos, sepan hacia dónde se dirige el presupuesto, la política fiscal y la economía.

En el presupuesto no existe una clara distinción entre ingresos corrientes, recursos de capital y financiamiento. Es así como año tras año se valida la premisa de que se está cumpliendo con el principio de tener un pre-

² Artículo 17, ley 179 de 1994 y Artículo 41 del decreto 111 de 1996.

supuesto balanceado, en donde los gastos son iguales a las fuentes, a pesar de que cada día el presupuesto está aumentando el saldo de la deuda de la Nación. La financiación de un gasto por medio del recaudo de IVA (un impuesto) se considera equivalente a la colocación de un TES (endeudamiento), cuando las implicaciones sobre el balance fiscal y la sostenibilidad de la deuda de cada uno de estos recursos son opuestas. Sin una buena contabilidad que comienza por una correcta clasificación presupuestal, es muy difícil hacer buena política fiscal.

En términos de la metodología internacional, encontramos que el presupuesto colombiano no cumplía con las clasificaciones establecidas en los Manuales de Estadísticas y Finanzas Públicas (MEFP) del FMI para la estandarización de las cuentas fiscales. El presupuesto no contaba con clasificaciones de tipo económico y funcional que permitieran especificar la composición por usos y destinos del gasto (o sea, la composición del qué), ni evaluar el cumplimiento, eficiencia e impacto económico y social del gasto público y la política fiscal.

En segundo lugar, en la medida en que el cuánto y el qué presentaban fallas estructurales, el cómo no tenía posibilidad de operar correctamente. Mientras la programación presupuestal sea defectuosa, la ejecución también lo será: un presupuesto bien programado puede ser bien o mal ejecutado, pero es imposible que un presupuesto mal programado resulte en una correcta ejecución.

Así, el uso de los recursos públicos es en gran medida el resultado de razones estructurales e incentivos perversos generados por la misma institucionalidad. Las ineficiencias en la contratación pública originadas, principalmente en fallas estructurales del proceso de programación tales como adiciones presupuestales tardías, falta de unidad de caja, limitados montos de recursos de caja y rezagos presupuestales, resultan en elevados sobre costos y baja productividad del gasto público.

El análisis del sistema de programación y ejecución presupuestal que realizamos indicaba que el proceso de programación presupuestal era deficiente, tanto en ingresos, como en gastos. De hecho, mientras que el primer proceso estaba caracterizado por una sobreestimación de los ingresos, el segundo carecía de un sistema que estableciera un orden de prioridades para la asignación de gastos en el presupuesto y generalmente estaba subestimado. Esto tenía como implicación la necesidad de tramitar, a lo largo de la vigencia fiscal, un conjunto de modificaciones presupuestales con el propósito de incluir en el presupuesto partidas de vital importancia que no habían sido consideradas inicialmente (adiciones) o limitar la capacidad de contratación o ejecución de las partidas presupuestales (aplazamientos y recortes).

Mientras las adiciones tenían como consecuencia un aumento de los aforos y el incremento del déficit fiscal, las disminuciones limitaban la eficiencia de la ejecución presupuestal. Al anticipar la posibilidad de sufrir recortes, las entidades tenían incentivos para hacer “ejecuciones de papel” comprometiendo recursos a pesar de no haber iniciado el proceso de contratación.

Por otro lado, la sobre estimación de ingresos resultaba en elevados niveles de endeudamiento debido a que el alto nivel de autorizaciones de gasto en la Ley de Presupuesto requiere, como contrapartida, elevadas cifras de aforos. Aún más, como los conceptos que balancean el presupuesto son los recursos de crédito interno y externo, cuyos límites son laxos, las adiciones presupuestales exacerbaban el nivel de endeudamiento.

Existe una diferencia temporal entre apropiaciones y pagos que resulta en la generación del “rezago presupuestal”, uno de los problemas más complejos de nuestro sistema, que se buscaba eliminar con la reforma presupuestal de 1989. El origen del rezago presupuestal no es otro que un sistemático volumen de apropiaciones por encima de la capacidad de recepción de bienes y servicios y de caja. Así pues, la caja se convierte en la restricción presupuestal real, en la medida que en materia de ingresos no hay gran diferencia entre la causación y la caja.

Finalmente, advertíamos un fenómeno recurrente de la ejecución presupuestal de las entidades: la concentración de la contratación en los meses de diciembre, con el objeto de no dejar perder las apropiaciones. Cuando la vigencia presupuestal se acercaba a su fin, se aceleraba la contratación de modo que se inducía la constitución de una reserva presupuestal para ser ejecutada en el año siguiente o se comprometían los recursos con una entidad fiduciaria o a través de convenios interadministrativos, entidades administradoras de recursos u organismos internacionales. En este sentido, la ejecución presupuestal no contemplaba un contrato con el ejecutor o proveedor real del bien o servicio, sino con una entidad intermediaria. Dentro de los principales factores que explicaban este comportamiento estaban las adiciones presupuestales aprobadas

uno o dos meses antes de la terminación de la vigencia presupuestal y la larga duración y complejidad de los procesos de contratación pública.

2.3. La reforma propuesta

2.3.1 Soluciones a la problemática del cuánto: el Sistema Presupuestal de Mediano Plazo (MFMP, MGMP y Presupuesto Público Nacional) y las herramientas para el fortalecimiento de la restricción fiscal

El proyecto de ley de reforma al EOP radicado en la Cámara de Representantes en diciembre de 2003 estaba compuesto por 131 artículos distribuidos en ocho capítulos, siendo el más denso el capítulo cuarto, que trata todos los aspectos del ciclo presupuestal e incluía 53 artículos.

En línea con el diagnóstico realizado en la sección 2.2.1, la problemática del cuánto que hace referencia al monto del gasto y su esquema de financiación, buscamos solucionarla a través de tres estrategias: (i) establecer una restricción fiscal más fuerte, (ii) establecer un sistema presupuestal con una perspectiva de mediano plazo que contara con instrumentos para fortalecer dicha restricción fiscal, y (iii) propuestas específicas como limitar la laxitud y repetición de las disposiciones generales del presupuesto, crear un fondo de compensación presupuestal, eliminar las adiciones presupuestales y reducir la sobreestimación de rentas. En el cuadro 1 se presenta la distribución de los artículos de la reforma en estos tres grandes puntos.

Cuadro 1. Las soluciones al cuánto propuestas en la reforma del EOP

Propósito	Artículos de la reforma
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1) Establecer una restricción fiscal. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ • Superávit primario requerido (art. 6)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2) Implementar un sistema presupuestal con una perspectiva de mediano plazo e instrumentos para lograrlo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ • Conformación Marco Fiscal de Mediano Plazo (art. 7) ▪ • Creación Marco de Gasto de Mediano Plazo (art. 9)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3) Atacar temas específicos: Disposiciones Generales del Presupuesto, Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal, Adiciones Presupuestales y Sobreestimación de rentas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ • Programación presupuestal. Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal (art.49) ▪ • Modificaciones presupuestales (art. 81)

Para establecer una restricción fiscal, la reforma planteó la necesidad de mantener un superávit primario que permitiera reducir sistemáticamente la relación deuda-PIB, lo cual garantizaría la sostenibilidad y solvencia fiscal del país. Esta norma la desarrolla el artículo 2 de la Ley 819 de 2003 al disponer la determinación de una meta anual de superávit primario ajustado por el ciclo para el Sector Público No Financiero y una meta de superávit primario para los departamentos, distritos y municipios de categorías especial -consistentes con el programa macroeconómico y las metas indicativas para los superávit primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes.

Para implementar un sistema presupuestal con una perspectiva de mediano plazo e instrumentos para lograrlo, la reforma propuso que se estableciera una perspectiva plurianual con un horizonte de tiempo específico para los gastos e ingresos del Gobierno Nacional. Para esto, se organizó el sistema presupuestal a través de tres instrumentos: (i) el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ya creado en la Ley 819 de 2003 (ii) un nuevo instrumento: el Marco de Gasto de Mediano Plazo y (iii) el Presupuesto Público Nacional. Este sistema de instrumentos, en especial el MGMP, permitirían generar el puente entre las proyecciones fiscales a diez años y la Ley anual de presupuesto.

Bajo este enfoque de mediano plazo sería posible: (i) desarrollar propuestas de política y gasto sectorial que se ajustaran a las restricciones de mediano plazo existentes, (ii) avanzar hacia una mayor correspondencia entre la programación anual y la ejecución definitiva de los recursos presupuestales (por ejemplo, que lo que

se programe se ejecute en el mismo año) y (iii) prever las consecuencias en el mediano plazo de las decisiones presentes (tanto en los resultados de política, como en las necesidades futuras de gasto).

En el marco del capítulo destinado al desarrollo y organización del ciclo presupuestal, se trataban temas específicos tales como la creación del Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal como un sistema separado de cuentas, incluido en el Presupuesto, que dispondría de recursos equivalentes al 1.5% de los ingresos corrientes de la Nación. Su objetivo principal era que estos recursos se utilizaran para completar faltantes de apropiación o de financiamiento para la respectiva vigencia fiscal. Esta situación solo se podría dar en condiciones excepcionales, generadas por hechos sobrevinientes e imprevistos, que fueran calificados como de excepcional urgencia por el Consejo de Ministros. Es decir, este instrumento permitiría mantener recursos para solventar hechos imprevistos en el presupuesto, sin que se afectara la disciplina fiscal del presupuesto planeado.

Caso similar ocurría con las adiciones presupuestales que solo podrían efectuarse si se cumplía con unas condiciones básicas: (i) la apropiación del Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal resultaba insuficiente para tales efectos, (ii) su monto se ajustaba al MFMP, (iii) los gastos a ser financiados con las apropiaciones adicionadas tenían el carácter de extraordinarios e imprevistos frente a la estimación inicial de gastos incluida en la respectiva ley anual de presupuesto. De no presentarse la situación prevista anteriormente, la adición sólo podría presentarse en presencia de nuevas rentas. En caso de que los requisitos antes previstos no se cumplieran y fuera absolutamente indispensable realizar la respectiva adición, la norma establecía que los montos que se incrementaran requirieran de un contracrédito (reducción) en la vigencia en curso o de una reducción en el monto del capítulo de apropiaciones de la vigencia fiscal siguiente.

2.3.2 Soluciones a la problemática del qué: criterios para la priorización, discusión y asignación del gasto (definición del GPS, control a las rentas de destinación específica y reducción de inflexibilidades existentes)

En la reforma sugerimos como solución a la problemática del qué, cuatro estrategias: (i) generar criterios sobre gasto público que permitan su priorización, discusión y asignación, (ii) definir el GPS, en concordancia con el Estado Social de Derecho colombiano y con el nivel de desarrollo del país, (iii) generar mecanismos para controlar la existencia de las rentas de destinación específica y analizar la pertinencia de las existentes y (iv) incorporar al Consejo de Ministros de manera más directa en la toma de decisiones relacionadas con el gasto público. En el cuadro 2, se encuentra la distribución de los artículos de la reforma en estos cuatro grandes puntos.

Cuadro 2. Las soluciones al qué propuestas en la reforma del EOP

Propósito	Artículos de la reforma
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1) Criterios sobre gasto público que permitan su priorización, discusión y asignación. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ • Priorización del Gasto Público (art. 14)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2) Definición del GPS, en concordancia con el Estado Social de Derecho colombiano y con su nivel de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ • Definición del Gasto Público Social (art. 15)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3) Mecanismos para controlar la existencia de las rentas de destinación específica y analizar la pertinencia de las ya existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ • Vigencia de las rentas de destinación específica (art. 42)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4) Incorporar al Consejo de Ministros de manera más directa en la toma de decisiones relacionadas con el gasto público. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ • Principios de política presupuestal (art 12 a 14)

Criterios sobre gasto público que permitan su priorización, discusión y asignación: Se incorporaban criterios que permitían una priorización del gasto a través de una definición cerrada del gasto público social. Estos

ajustes pretendían abrir la discusión de la determinación de la función de bienestar de la sociedad colombiana y mejorar los criterios de decisión, para que la focalización del gasto estuviera acorde con el nivel de desarrollo económico del país.

Definición del gasto público social, en concordancia con el Estado social de derecho colombiano y con su nivel de desarrollo: Propusimos una definición de GPS basada en un análisis de la Constitución y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que se orientaba a la satisfacción de un grupo específico de necesidades consideradas prioritarias para el bienestar de la población y el desarrollo del país (salud, saneamiento ambiental, agua potable, educación y deporte). Esta definición pretendía que la aplicación de los recursos no se dispersara en múltiples actividades que impidieran priorizar el gasto, situación a la que hoy está avocado el GPS como consecuencia de la amplia definición de este concepto en la Ley 179 de 1994.

Mecanismos para controlar la existencia de las rentas de destinación específica y analizar la pertinencia de las ya existentes: Se establecía que cualquier renta de destinación específica que se creara debía estar asociada al concepto de GPS definido y que además debía ser temporal, eliminándose automáticamente cuando se cumplieran los objetivos que la fundamentaban. De esta manera, los impuestos, tasas, multas y rentas de las cuales el Estado no puede disponer libremente porque las normas legales predeterminaron que sean destinadas a fines específicos, volverían a ser de libre disposición una vez se alcanzara el objetivo para el cual fueron creadas.

Incorporar al Consejo de Ministros de manera más directa en la toma de decisiones relacionadas con el gasto público: El proyecto de ley reforzaba la importancia de la participación del Consejo de Ministros en las decisiones de gasto público, permitiendo reducir el monto del presupuesto cuando la coherencia macroeconómica y la sostenibilidad fiscal lo exigieran, y adicionalmente volviéndolos partícipes de las discusiones y definiciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Se buscaba que los ministros ejercieran mayor capacidad de decisión en el detalle de sus gastos, de manera que se mejorara su focalización y al mismo tiempo, se internalizaran las restricciones presupuestales.

2.3.3 Soluciones a la problemática del cómo: estructura presupuestal consistente con clasificaciones internacionales y fortalecimiento del ciclo presupuestal

En línea con el diagnóstico presentado en la sección 2.2.3, la reforma buscó generar la normatividad y los instrumentos para lograr un uso más efectivo y eficiente de los recursos en un contexto de transparencia. Para tal fin, nos concentramos en dos puntos:

- Establecer una estructura presupuestal consistente con las clasificaciones presupuestales internacionales y la estructura constitucional y legal colombiana; y
- Fortalecer y organizar las diferentes etapas del ciclo presupuestal: la formulación y programación del presupuesto, los trámites ante el Congreso, la ejecución en todas sus etapas, el seguimiento y la evaluación del mismo. En el cuadro 3 se encuentra la distribución de los artículos de la reforma en estos dos grandes puntos.

Cuadro 3. Las soluciones al cómo propuestas en la reforma del EOP

Propósito	Artículos de la reforma
1) Lograr una clasificación presupuestal consistente con los estándares internacionales y la estructura constitucional y legal colombiana.	<ul style="list-style-type: none"> • La clasificación presupuestal (art. 19 - 32) • Clasificación económica de ingresos (art. 20 - 23) • Clasificación económica de gastos (art. 24- 27) • Clasificación económica del financiamiento (art. 28)

<p>2) Fortalecer y organizar el ciclo presupuestal desde la programación hasta la evaluación para alcanzar una utilización eficiente de los recursos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los principios del ciclo presupuestal (art. 34 -42) • Programación del Proyecto de presupuesto (art, 43-49) • Presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso (art. 50-54) • Estudio y aprobación por parte del Congreso (art. 55-59) • Liquidación de presupuesto (art. 60) • Ejecución del presupuesto (art. 61-80) • Modificaciones presupuestales (art. 81-86) • Cuentas por pagar (art. 87) • Seguimiento y evaluación (art. 88-89)
---	--

Definición de una clasificación presupuestal consistente con los estándares internacionales y la estructura constitucional y legal colombiana: Se propuso la adopción de una clasificación presupuestal que permitiera ver de manera transparente la diferencia entre rentas y gastos, revelando cuál es el financiamiento que el presupuesto implica. También se buscó que el gasto de funcionamiento y el servicio de la deuda se clasifiquen como tal, y no como inversión.

Fortalecimiento y organización del ciclo presupuestal desde la programación hasta la evaluación para alcanzar una utilización eficiente de los recursos: Dedicamos un capítulo completo al desarrollo y organización del ciclo presupuestal. Comenzamos por los principios del ciclo presupuestal³ y allí resaltamos la importancia, entre otros, del principio de Unidad de Caja⁴ al proponer que las rentas de destinación específica mantuvieran su destinación para efectos de las apropiaciones presupuestales, pero que hicieran Unidad de Caja con los demás recursos del Tesoro Nacional. Así mismo, restringíamos la posibilidad de que se constituyeran portafolios de inversión independientes.

En el diseño de la reforma siempre resaltamos la importancia de la programación presupuestal. Como señalé anteriormente, partíamos de la premisa que un presupuesto bien programado puede ejecutarse bien o mal, pero un presupuesto mal programado es imposible ejecutarlo bien. Por esto el proyecto de reforma hacía referencia, fuera de las cuestiones operativas y de trámite del presupuesto, a la dinámica del MFMP y del MGMP como componentes del ciclo del Presupuesto Público Nacional.

Profundizamos así mismo en el campo de la ejecución presupuestal. La existencia de sobrecostos originados en los constantes rezagos presupuestales y la existencia de lo que llamamos “falsas” ejecuciones o ejecuciones “de papel”⁵ eran nuestras principales preocupaciones.

La reforma incluía, entre otros elementos, un conjunto de mecanismos de control al gasto que afectaban el ciclo presupuestal:

- Se fortalecía el principio de anualidad al limitar la capacidad de las secciones presupuestales de celebrar compromisos cuya entrega de bienes o prestación de servicios pactada, excediera la anualidad. Esto permitía que la ejecución presupuestal se diera a nivel de obligación presupuestal y no de compromisos y de esta manera se eliminaba el concepto de reserva presupuestal y se atacaba directamente la generación de rezagos presupuestales. Se planteó un mecanismo de escape que permitiera afectar las apropiaciones de la vigencia fiscal siguiente bajo condiciones específicas⁶ y no de manera automática.

³ Artículo 34 a 42 del proyecto de reforma.

⁴ Además de la unidad de caja, los principios del ciclo presupuestal son: universalidad, ejecución anual, especialización, programación integral, presupuesto bruto, inembargabilidad y transparencia.

⁵ Esto ocurre cuando las entidades generan a final de año contratos sin objetivos claros o realizan gastos con el solo objeto de mostrar capacidad de ejecución y con el afán de no dejar perder las apropiaciones. Normalmente estas ejecuciones se hacen a través de convenios interadministrativos, entidades administradoras de recursos y organismos internacionales.

⁶ Estas condiciones eran: (i) cuando se haya adjudicado una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista y su perfeccionamiento se efectuó en la vigencia fiscal siguiente; (ii) cuando los bienes y servicios no se hayan recibido a

- La reforma posibilitaba un mayor control sobre la ejecución, al permitir, cuando se presentaran circunstancias especiales, la aplicación de restricciones temporales y automáticas a la ejecución del presupuesto a través de acuerdos de obligaciones con las entidades públicas que lo ameritaran. Si las condiciones que originaban esta ejecución excepcional se corregían automáticamente, las apropiaciones sujetas a dichos acuerdos se volvían a someter a las reglas generales de ejecución. En caso contrario, se procedería a reducir las apropiaciones presupuestales teniendo en cuenta las restricciones fiscales y los criterios de priorización del gasto.
- La existencia y uso del Fondo Cuenta de Compensación Presupuestal, además de contribuir a mantener el equilibrio fiscal, mejoraba la ejecución al controlar las adiciones y dar herramientas para que en la vigencia no se ejecuten recursos de vigencias posteriores.
- Se propusieron mejoras en relación con el PAC, y se hicieron propuestas específicas para la regulación de diferentes modalidades de ejecución presupuestal como los convenios de cooperación internacional, los negocios jurídicos, los contratos entre los órganos y la ejecución con cargo a empréstitos no perfeccionados.

En resumen, la reforma del EOP, además de preocuparse porque el Estado gastara menos, pretendía que éste pudiera priorizar más y que tuviera mejores herramientas para gastar bien. Así, dábamos un paso decisivo hacia una visión más integral de la política fiscal en el país, la cual había estado por muchos años concentrada en los temas asociados con el déficit fiscal, dejando en un segundo plano la eficiencia y la eficacia del gasto.

2.4. El trámite del proyecto de reforma por el Congreso

El esfuerzo conceptual y técnico realizado en la definición del articulado del proyecto de reforma al EOP fue llevado al Congreso de la República a finales del año 2003 para su discusión y aprobación. Pese a que la reforma fue archivada en el Legislativo, es importante resaltar: (i) los esfuerzos del gobierno por dar una discusión técnica y teórica sobre la reforma, (ii) las modificaciones sugeridas al articulado durante las discusiones y (iii) las lecciones que dejó el trámite en el Congreso.

El diseño oportuno de un Plan B permitió implementar varios de los cambios buscados por el proyecto de ley, a través de la expedición de un Decreto que reformó, de manera estructural y con resultados muy positivos, temas presupuestales y fiscales en Colombia y significó un importante avance en el arduo proceso institucional hacia una visión más integral de las finanzas públicas.

2.4.1 Los esfuerzos del gobierno en la discusión del proyecto

El proyecto de ley de reforma al EOP fue radicado con el número 194 en la Comisión IV de la Cámara de Representantes el 16 de diciembre de 2003⁷, cumpliendo así con lo estipulado en el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En ese momento, nuestro esfuerzo por generar una discusión informada sobre el proyecto ya había comenzando con intervenciones en algunos foros y con la inclusión del proyecto en la Comisión Económica del Acuerdo Político⁸, en la que representantes de la bancada de gobierno, del Partido Conservador y del Partido Liberal, realizaron algunas consideraciones al proyecto, previas al trámite en el Congreso.

El proceso de discusión en el Congreso fue bastante intenso y exigente. Para los debates sobre el proyecto de Ley, contábamos con los soportes conceptuales y técnicos que resultaban del trabajo realizado durante el año anterior. Para las diferentes discusiones teníamos tantas investigaciones y ejercicios técnicos soportando cada artículo de la reforma, que fue necesario tener un carrito de mercado para trasladar este material las cuatro cuadras que hay entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República y mucha agilidad para encontrar, con la celeridad requerida, el documento más pertinente para responder la pregunta que hacía alguno de los senadores o representantes.

Si bien en el primer día de debate en el Congreso fueron aprobados 58 de los 136 artículos, el resto del articulado requirió de un intenso proceso de discusión, en el que intervinieron los ponentes, el MHCP, el DNP,

satisfacción por fuerza mayor; y (iii) cuando las obligaciones no se hayan pagado y tampoco se hayan constituido en cuentas por pagar.

⁷ La Gaceta del Congreso número 689 de 2003 contiene el proyecto de reforma radicado en la Cámara de Representantes.

⁸ Esta fue una iniciativa del ejecutivo para tener un escenario de discusión con las principales fuerzas del Congreso en el que de alguna manera se lograra un consenso antes de entrar al debate en las comisiones del Senado o la Cámara. Otros proyectos económicos discutidos en la Comisión Económica del Acuerdo Político fueron: la reforma pensonal, la reforma tributaria territorial, la ley de valores y la reforma tributaria estructural.

la Contaduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General y las Federaciones de Departamentos y de Municipios, y solo se logró la aprobación en la Comisión IV del proyecto de reforma en junio de 2004.

La aprobación, como es de esperarse, incluyó considerables modificaciones, incluso desde la primera ponencia. Las modificaciones sugeridas por los ponentes tocaban algunos temas sensibles del proyecto inicial. Por ejemplo se recomendaba que: (i) el Gobierno, en un proyecto de ley distinto, sometiera a debate el tema de las inflexibilidades; (ii) se redactara una definición más amplia del GPS incluyendo temas como vivienda, seguridad social, atención a desplazados y subsidios a servicios públicos domiciliarios; (iii) se evidenciara la imposibilidad de realizar unidad de caja con las rentas parafiscales; (iv) no fueran necesarios los controles adicionales a los ejecutores del gasto y que por el contrario se incentivara su autonomía; (v) en lugar de volver a solicitar a los entes territoriales una “adaptación” de sus normas presupuestales a lo contemplado en el EOP, se acordara un marco general bajo el cual se pudieran atender las particularidades de tales entidades; y se postulaba que la reelaboración de los presupuestos con base en la estructura ingresos - gastos- financiamiento, fuera consecuente con una clasificación económica del gasto, era inconstitucional.

Pese a los esfuerzos del Gobierno y de algunos miembros del Congreso, el resultado final del proceso en el Congreso no fue el esperado y el proyecto no fue aprobado dentro de las legislaturas que define la Constitución para su trámite, por lo cual fue archivado el 31 de mayo de 2005.

2.4.2 Las lecciones que dejó el trámite del proyecto de reforma por el Congreso

El primer paso para extraer lecciones de este proceso, es hacer un examen autocrítico y lo más objetivo posible de las razones por las que el proyecto de reforma fue archivado por el Congreso.

Es importante anotar que el proyecto de reforma no fue rechazado por razones asociadas a la calidad de su contenido. El vencimiento de plazos que terminó archivando el proyecto sugiere que las dificultades para que la reforma fuera aprobada estaban relacionadas con variables políticas y no con sus aspectos técnicos o el detalle de su contenido. Queda la duda, sin embargo, de si el proyecto presentado fue demasiado ambicioso y complejo, lo cual lo hacía muy largo, difícil de entender e incluso, aburrido, para la mayoría de los parlamentarios.

La congestión en el Congreso en el año 2004 y la ausencia de un interés prioritario por parte del mismo, afectó el trámite de la reforma. De hecho, para noviembre de 2004, la reforma llevaba esperando cinco meses su segundo debate en la Cámara de Representantes y otros proyectos más estratégicos, como la reforma tributaria y la reforma pensional, también estaban estancados.

Si bien contamos en un principio con claros apoyos en los niveles más altos del ejecutivo y realizamos un importante trabajo de discusión con expertos en temas fiscales y presupuestales, de pronto nos confiamos demasiado en las calidades técnicas del proyecto, su exposición de motivos y articulado; y no profundizamos lo suficiente el proceso de socialización del mismo, tanto al interior del Gobierno, como en el exterior, para generar mayor conocimiento y los consensos y apoyos necesarios para que tuviera más fuerza dentro del Congreso.

El caso de la participación del DNP en la reforma muestra la importancia de estos procesos de socialización. Aunque el DNP nos acompañó en la formulación de la reforma, con el paso del tiempo el interés se fue perdiendo y se empezó a percibir, de manera equivocada, que la reforma reducía su papel sobre la distribución y el control de los recursos de inversión. Por supuesto, esto dividió la posición del ejecutivo y dificultó considerablemente el trámite del proyecto en el Congreso. Vale decir que no fue sólo el DNP el que disminuyó su interés en la reforma, lo mismo sucedió al interior del MHCP.

Lo anterior, unido a las continuas y acaloradas discusiones dentro del Congreso, terminó por desgastar a los involucrados, tanto defensores como contradictores, perdiéndose el nivel de urgencia y entrando en una espiral de discusiones aisladas y esfuerzos independientes por salvar el proceso. Dado que el proyecto de reforma al EOP afectaba directamente el rol del Congreso de la República en la definición de temas presupuestales, por ejemplo al limitar la definición del GPS, la creación de rentas de destinación específica, las adiciones

9

La Gaceta número 236 de 2004 contiene la ponencia para el primer debate en la Comisión IV de la Cámara de Representantes. Los representantes ponentes fueron: Álvaro Antonio Ashton Giraldo, Luis Fernando Almarío Rojas, Jaime Cervantes Varelo, Jorge Alberto Garciaherreros Cabrera, William de Jesús Ortega Rojas, Jorge Julián Silva Meche, Luis Eduardo Vargas Moreno, Carlos Arturo Quintero Marín, Hermínul Sinisterra Santana, Jhon Suárez y Tania Álvarez Hoyos.

presupuestales, o que, a pesar de nuestros esfuerzos pedagógicos y aclaratorios, temas como la clasificación presupuestal propuesta generaban confusiones y prevenciones, había claros incentivos para que éste no fuese aprobado por parte de los legisladores.

Por último, algunas de las modificaciones realizadas en el trámite de discusión en el Congreso desdibujaban el espíritu de la reforma en temas centrales, por lo cual, incluso nosotros, considerábamos que de pronto era mejor evitar este desafortunado resultado. Debíamos empezar a enfocar nuestros esfuerzos en activar el Plan B, buscar otros mecanismos para implementar algunas de las propuestas centrales del proyecto de ley, como efectivamente se hizo a través del Decreto 4730 de 2005.

2.5. El Plan B: Decreto 4730 de 2005

Haber perdido la posibilidad de contar con una nueva Ley de la República no significó para nosotros el archi-vamiento del esfuerzo técnico y el compromiso existente. El equipo de trabajo tenía la plena convicción de la necesidad de introducir cambios. Por esto, desde que empezamos a divisar que el proyecto de Ley podía hundirse, se decidió trabajar en un Plan B, preparando un proyecto de Decreto que, reglamentando el EOP y la reciente Ley de Responsabilidad Fiscal, permitiera rescatar la mayoría de los artículos del proyecto de Ley.

En el Plan B se procedió a revisar cada uno de los artículos propuestos en el proyecto de ley bajo una óptica diferente, principalmente legal, para construir una propuesta de decreto que mantuviera una visión coherente e integral y que pudiera expedirse sin exceder las facultades reglamentarias del Presidente de la República, que son bastante más restringidas en materia presupuestal, por estar regida la materia por leyes orgánicas¹⁰.

Comenzó entonces un debate que involucraba exclusivamente al ejecutivo. Poner de acuerdo a los abogados de la DGPPN, de la Secretaría General del MHCP, del DNP y de la Presidencia de la República, sobre cuáles eran los asuntos que podíamos retomar del proyecto de ley para plasmarlos en el decreto, sin exceder las facultades presidenciales, era un debate eminentemente jurídico y complejo.

Las conciliaciones legales, sumadas a la socialización del proyecto de decreto al interior del ejecutivo, hicieron que el Plan B fuera todo un reto. Además, para garantizar que fuera implementado y no engrosara el cúmulo de papeles en los cajones de nuestros escritorios, para no perder el impulso y la alta moral que teníamos en la DGPPN, y que yo consideraba necesario mantener para la etapa de implementación del decreto, con un poco de tozudez puse como meta que el decreto reglamentario entrara en vigencia el primero de enero de 2006.

No hubo tiempo para duelos o recriminaciones, ya que una vez más, nos enfrentamos a una gran tarea. Persistía el debate técnico, no solo entre economistas, sino ahora también entre abogados, lo requería un importante componente de “mercadeo institucional”. Corríamos en contra del tiempo, de los trámites propios de nuestra burocracia y del aumento de las tareas diarias de la DGPPN que a fin de año se multiplican por efectos del cierre fiscal. Sin embargo, pese al escepticismo de muchos, incluso del mismo equipo de la Dirección de Presupuesto, lo logramos y el Decreto 4730 fue expedido el 28 de diciembre de 2005.

El Decreto 4730 le apuntó a los mismos tres objetivos: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos como garante de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y prioridades de gasto; y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

A continuación, resaltamos algunos de los efectos del Decreto. Frente al primer objetivo de equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos como garante de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, el decreto incluyó el instrumento de Marco de Gasto de Mediano Plazo, que incluía niveles máximos por sectores y componentes de gasto, como el vínculo entre el MFMP y el PGN. Creó para la elaboración de

¹⁰ En torno a la especial jerarquía de las leyes orgánicas, es pertinente citar brevemente la sentencia C-337/93, en la cual, la Corte Constitucional precisó con claridad los alcances de éste tipo de normas:

“Concepto de Leyes Orgánicas

Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151). Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.”

dicho Marco, los Comités Sectoriales de Presupuesto como un escenario formal de discusión del más alto nivel donde los Ministros debían asistir a sustentar su demanda de recursos públicos. Adicionalmente, generó una nueva orientación de las reservas presupuestales, volviéndolas de carácter excepcional, con el fin de disminuir el rezago presupuestal e impuso limitaciones a las adiciones presupuestales.

A partir del año 2006, consolidamos un proceso de programación presupuestal anual enfocado en la disciplina fiscal de mediano plazo. El MGMP se constituyó en un proceso estratégico de proyección y priorización del gasto, a través del cual las decisiones presupuestales anuales fueron conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos a cuatro años.

El aporte fundamental de este instrumento de programación presupuestal es la construcción de escenarios más predecibles para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que las decisiones de gasto anual pueden tener en el futuro. También se ha convertido en complemento e insumo fundamental para el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones y el presupuesto anual en la medida en que: (i) comprende la totalidad del gasto (inversión y funcionamiento) y la articula con las prioridades de política vigentes; (ii) se desarrolla como parte del proceso de programación presupuestal anual; y (iii) se renueva cada año, de tal modo que no se agota en el tiempo sino que se actualiza de acuerdo con ajustes o decisiones económicas y técnicas.

Con la implementación del Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como con la expedición de la Ley de Responsabilidad Fiscal, Colombia ingresa al conjunto de países que cuentan con diferentes instrumentos presupuestales y fiscales que son considerados mejores prácticas a nivel internacional.

Frente al segundo objetivo, la asignación de recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y prioridades de gasto, se estableció un esquema de construcción de los anteproyectos de presupuesto a partir de los techos señalados para los sectores administrativos y las metodologías de MGMP. Complementariamente, se impuso la obligación de incluir una evaluación de las rentas de destinación específica en un anexo del proyecto de presupuesto general de la Nación, con el propósito de analizar el cumplimiento de los fines perseguidos con la destinación. Esta es el área en que menos avance hubo.

Frente al tercer objetivo, la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia, el Decreto fortaleció el ciclo presupuestal en cada una de sus etapas, incorporó una serie importante de principios aplicables en la ejecución presupuestal, desarrolló la clasificación presupuestal e incluyó la clasificación económica del presupuesto como un anexo al proyecto de presupuesto general de la Nación. También definió la necesidad de acompañar el proyecto de presupuesto al Congreso con un mensaje presidencial que realmente informara al legislativo y a la ciudadanía y estableció la obligación de contar con informes de ejecución presupuestal, y un mejor seguimiento y evaluación del presupuesto.

El cuadro 4 compara la evolución de los temas centrales de la propuesta de la reforma del EOP con el Decreto 4730 de 2005.

Cuadro 4. Evolución de los temas centrales de la propuesta de la reforma del EOP y su inclusión en el Decreto 4730 de 2005

Tema	Estado antes de la reforma	Propuesta de la reforma del EOP	Propuestas incluidas en el decreto 4730
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1. Superávit primario 	Está en una ley ordinaria Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003)	Metas ajustadas por el ciclo que hagan la deuda sostenible	Tema no incluido

<ul style="list-style-type: none"> 2. Marco Fiscal de Mediano (MFMP) Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 	El MFMP estaba en la Ley de Responsabilidad Fiscal	Presupuestación con base en análisis plurianual	Incluyó el MGMP, reglamentó su elaboración y estableció los Comités Sectoriales del Presupuesto. El decreto conformo el sistema presupuestal.
<ul style="list-style-type: none"> 3. Rentas de destinación específica 	Sin límite temporal, para inversión social y entidades de previsión social.	Temporales y supeditadas a la definición de gasto social.	No incluye el tema del gasto social pero establece una evaluación de las rentas de destinación específica en el Proyecto de PGN y la presentación de un proyecto de ley paralelo al PGN que plantee su derogación en caso de que hayan cumplido con su objetivo.
<ul style="list-style-type: none"> 4. Definición de gasto social 	Definición abierta de carácter enunciativo.	Definición taxativa. Se limita a las actividades allí definidas.	Tema no incluido
<ul style="list-style-type: none"> 5. Estructura y clasificación presupuestal 	No diferencia entre deuda e impuestos.	Coherente con los estándares internacionales.	Incluye las clasificaciones económica y funcional y exige su presentación junto con el Proyecto del PGN. No incluye el nivel de detalle que se proponía en al reforma.
<ul style="list-style-type: none"> 6. Recortes de apropiación 	No contempla ninguna restricción presupuestal.	Viable si el presupuesto programado es mayor al compatible con la sostenibilidad de la deuda.	Tema no incluido
<ul style="list-style-type: none"> 7. Rezago presupuestal 	El compromiso genera la ejecución.	La ejecución se genera en la obligación. No hay reserva de apropiación.	No suprimió las reservas presupuestales pero estableció que los órganos del PGN solo pueden adquirir compromisos cuya ejecución se realice en la respectiva vigencia fiscal.
8. Vigencias futuras	No están restringidas.	Se limitan al último año del período de Gobierno. Salvo en casos de inversión estratégica.	Señaló que las vigencias futuras serán el mecanismo para utilizar cuando se requiera exceder la anualidad, y sólo en casos excepcionales, podrá utilizarse las reservas presupuestales. Estos casos excepcionales los fijará el Gobierno Nacional mediante acto administrativo.
9. Adiciones presupuestales	No especifica restricciones al monto ni al tipo de gasto a pagar.	Se presentarán para gastos extraordinarios e imprevisibles.	El alcance del decreto es limitado pero señala que las modificaciones se realizarán preferiblemente mediante contracrédito, y cuando no sea posible, se podrá efectuar la adición siempre y cuando: i) Tenga el carácter de extraordinario e imprevisible. ii) Se cuente con mayores ingresos.

Fuente: Con base en Boletín Legislativo No 7 de Mayo de 2004. Observatorio Legislativo. Instituto de Ciencia Política y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

El proceso nos enseñó la importancia de atreverse. La reforma fue ambiciosa y aunque no todos sus principios quedaron plasmados en el Decreto 4730, la experiencia mostró que las cosas sí se pueden cambiar y mejorar. Permitió abrir el debate dentro del Estado, en los centros de investigación y en la academia, sobre temas que entonces eran secundarios y que hoy son centrales en las discusiones fiscales: las inflexibilidades presupuestales, la definición de las prioridades y la eficiencia en el gasto público, la justificación técnica y política del subsidio a los combustibles y la revisión del papel del gobierno en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, entre otros.

Si bien generamos un amplio e interesante debate y contribuimos a la creación de una institucionalidad presupuestal más adecuada e integral, nos queda la tarea de seguir avanzando en su aplicación práctica, para lograr resultados visibles para la ciudadanía que viabilicen este tipo de debates. La política fiscal y los instrumentos presupuestales deben ser evaluados, no sólo por su rigurosidad conceptual y técnica, sino por su contribución para alcanzar los objetivos fundamentales del Estado asociados al bienestar y la calidad de vida de la población y por su nivel de apropiación por parte de la ciudadanía. La capacidad del sistema presupuestal de generar valor en cada una de sus etapas, es un reto que, quienes trabajamos en estas materias, no podemos ignorar.

2.6 Sobre las Adiciones Presupuestales

Aparte de la reforma al EOP, el tema de las adiciones presupuestales merece una mención especial en este análisis ya que en el año 2005, por primera vez en quince años, no se llevó al Congreso un proyecto de Ley para adicionar el Presupuesto. Es más, desde el año 2005, independiente de las condiciones económicas o políticas, nunca se ha vuelto a adicionar el Presupuesto, lo cual sin duda alguna, es uno de los logros más importantes en términos de disciplina fiscal, eficiencia del gasto y mayor independencia del ejecutivo, en relación con el legislativo, en temas presupuestales.

Buscar suspender esta práctica se originó en nuestra firme decisión de hacer una adecuada programación presupuestal, lo que implicaba sincerar las cuentas y llevar al Congreso en el año 2004 un Proyecto de Presupuesto para 2005 que crecía de manera elevada, por incluir todas las presiones reales de gasto. No podíamos incurrir, como históricamente se hacía, en el error de presupuestar menos gasto del que realmente se iba a ejecutar, con la certeza de que en los meses siguientes se llevaría una solicitud al Congreso para adicionar las partidas deficitarias de gasto.

Recuerdo casi con espanto cómo en el año 2003 al preparar el proyecto de presupuesto para 2004, a la par que se tomaban decisiones sobre rubros y montos a incluir, nos tocó hacer dos tareas adicionales: (i) preparar el proyecto de Ley de Adición al Presupuesto de 2003, el que estábamos ejecutando, y presentarlo al Congreso una vez fue aprobado en octubre de 2003 el Presupuesto de 2004 y (ii) empezar a construir un cuadro donde se iban incluyendo aquellas partidas que estaban quedando desfinanciadas en 2004 para ir preparando, casi que paralelamente al proyecto de presupuesto de 2004, la adición al Presupuesto de 2004 que en el siguiente año se presentaría y aprobaría. Aunque me parecía incomprensible lo que estaba ocurriendo, mi equipo buscaba tranquilizarme diciéndome que esa era la historia normal del proceso presupuestal y que no había forma alguna de cambiarla.

Me propuse que si seguía de Directora de Presupuesto en 2004, iba a lograr una programación presupuestal para 2005 que garantizara que no se requeriría una adición en 2005. Con excepción del Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla quien me apoyó incondicionalmente, nadie me creyó. Hubo escepticismo y risas en la DGPPN, en el Ministerio de Hacienda, en DNP y en el resto del Gobierno, al punto que con varios ministros y compañeros de Gobierno hicimos una apuesta que, finalmente, gané. El escepticismo era entendible. Por 15 años el Presupuesto se había adicionado. A todos, ministros, congresistas, directores de entidades públicas, militares e incluso al Presidente de la República le gustaban las adiciones. En gran medida porque este proceso era mucho más desordenado, menos regulado y generalmente se hacía contra el tiempo y bajo presiones inmensas que permitían “meterle más goles al Ministro de Hacienda”.

Tanto el Ministro como yo estábamos convencidos de los efectos perversos de las adiciones porque: afectaban aún más la débil restricción presupuestal; nos hacían más vulnerables a las presiones que venían de todos lados; atentaban contra el principio de anualidad del presupuesto ya que era simplemente imposible ejecutar

en unos pocos meses un gasto que, por ejemplo, en el año 2000 alcanzó a representar el 10% del presupuesto inicial; aumentaban el rezago presupuestal, entre otros.

Nuestro principal incentivo, sin embargo, era de otra naturaleza. Ninguno de los dos quería volver a pasar por lo que llamamos “la pesadilla de la adición”: meses en los cuales sistemáticamente estábamos sujetos a presiones de gasto adicionales por parte de los ministros y altos funcionarios, con el desgaste que significaba tratar de negarlas o de limitar su tamaño, y luego su trámite en el Congreso donde los parlamentarios eran conscientes de nuestra necesidad de que se aprobara con celeridad y donde, a diferencia de la Ley Anual de Presupuesto, no había ningún tipo de reglas para su trámite y aprobación.

Con el respaldo del Ministro, nos embarcamos en el año 2004 en una programación para 2005 radicalmente diferente a la realizada normalmente. Esto tuvo dos implicaciones. La primera fue cambiar la lógica y las costumbres de todos los funcionarios de la DGPPN, del Ministerio de Hacienda, del DNP, de las contrapartes en las entidades, de los Ministros. La segunda, la revelación de que al buscar programar todo el gasto de acuerdo con las necesidades reales y no subestimadas- al obligarnos a decirnos las verdades presupuestales- el Proyecto de Presupuesto crecía de manera considerable, lo cual no era bien visto por parte de los académicos, la opinión pública, la oposición, entre otros.

El Ministro Carrasquilla sin embargo siguió firme y defendió ese crecimiento elevado, explicando que se trataba de un cambio estructural, porque estábamos garantizando que no habría adición. A lo largo de 2005 tocó resistir permanentemente las presiones, tanto del ejecutivo como de los parlamentarios, para preparar una adición y lo pudimos hacer porque los principales rubros de gasto y actividades más prioritarias o sensibles, no enfrentaban faltantes. Muchas veces el Ministro me preguntó si yo le “juraba que no habría adición” y yo le juraba, con cierta angustia, que no. Angustia porque a pesar de saber que la programación era realista y de que habíamos hecho el mayor esfuerzo porque el presupuesto fuera veraz, las presiones eran fuertes y constantes y era un cambio muy grande en la cultura presupuestal del país (incluso al interior de la DGPPN había muchos funcionarios que le seguían apostando a la adición). Solo hasta que llegó diciembre de 2005, sin que se hubiera requerido de una adición, descansé.

No requerir de una adición no solo fue beneficioso en términos fiscales y presupuestales, sino que le dio a la DGPPN mucha credibilidad al interior del Ministerio y del Gobierno y a mí me permitió demostrarle a mi equipo que era posible cambiar las prácticas, los procesos, las “mañas”, lo cual fue muy positivo para seguir adelante, con mayor confianza, motivación y liderazgo, con el proyecto de reforma al EOP. Podría decirse que se convirtió en una “victoria temprana” de un ambicioso, complejo y largo proceso de transformación.

2.7. Lecciones aprendidas del proceso y retos hacia el futuro

Después de las numerosas situaciones, positivas y negativas, que experimentamos con el diseño, debate y puesta en marcha de la reforma al EOP, quiero destacar algunas lecciones y presentar algunos retos hacia el futuro:

Es indispensable que las iniciativas y los procesos que involucren cambios estructurales en las instituciones fundamentales y la cultura administrativa del sector público sean concebidas de manera integral y persistente, atendiendo las necesidades y las condiciones del país real y no del país ideal que creemos que es. La reforma de la institucionalidad presupuestal que condujimos a lo largo de los últimos ocho años, demuestra un importante avance a este respecto.

Debe reconocerse que los procesos de reforma no son eventos desarrollados en línea recta que puede gestionar un funcionario de alto nivel por sí solo en un plazo corto. Estos procesos en realidad son adaptativos (se realizan paso a paso en simultánea con procesos colaterales), toman varios años y son desarrollados por equipos de funcionarios y otros actores con conocimientos, trayectorias, competencias y opiniones diferentes. En varias ocasiones aquellos pasos que pueden parecer los más evidentes, no son necesariamente los que se surten más fácil o rápidamente, ni los menos costosos. En el desarrollo de estas etapas, es muy importante garantizar el buen funcionamiento del proceso, porque una reforma que se enfoque solamente en la consecución de resultados es inviable. Debe existir flexibilidad, adaptabilidad, planes opcionales y un claro sentido de secuencia en el proceso.

Es indispensable conocer a los “stakeholders” o grupos de interés involucrados. Saber quienes ganan y quienes pierden es fundamental dentro de la concertación que requiere una reforma. Más aun, demostrar que

los costos que deben asumir algunos de esos grupos son necesarios para lograr el beneficio general o para obtener beneficios futuros que no son evidentes o anticipables desde una visión particular, es una labor prioritaria.

Reformas de esta envergadura, por complejas y técnicas que sean, requieren de amplias discusiones, de una participación activa de los grupos de interés y la generación del mayor número de consensos, antes y durante el debate con el Congreso.

Las estrategias de sensibilización y socialización de una reforma estructural no pueden olvidar el aspecto anterior y deben comenzar por aplicarse al interior de la entidad que la lidera y luego emplearse como mecanismo de debate abierto y de concertación interinstitucional.

Finalmente, más allá de las reformas de ley, lo que determina en último término los resultados, es la cultura, la confianza y la credibilidad en las autoridades económicas.

En relación con los retos hacia el futuro, consolidar el trabajo que el Comité Técnico Interinstitucional, bajo la tutela del Ministerio de Hacienda, está realizando para diseñar una regla fiscal para Colombia y convertirla en Ley, es una prioridad en el corto plazo y el próximo Gobierno debe, como hicimos nosotros en 2002, retomar este trabajo, adaptarlo y apoyarlo. Debe igualmente comprender que una reforma estructural del EOP tiene que abordar de forma integral los aspectos del cuánto, el qué y el cómo. Generalmente los determinantes de los problemas del cuánto son los aspectos que más atención han recibido; temas respecto al qué y el cómo, deben retomarse con gran rigurosidad para ser abordados al mismo nivel.

La política fiscal no puede seguirse mirando exclusivamente desde el enfoque macro del cuánto. La evaluación micro, que analiza su asignación inter temporal (decisiones sobre los usos y funciones del gasto de inversión vs los de funcionamiento en el tiempo) y su productividad, es fundamental. La composición del gasto debe planearse, discutirse y analizarse con instrumentos adecuados para tales propósitos que aún hoy no tenemos, en buena parte, debido a nuestra obsesión por el cuánto.

En este sentido, el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS debería recuperar su papel de máximo asesor fiscal y liderar discusiones de fondo sobre la coordinación entre la consecución de metas fiscales y la determinación de las prioridades de la política de gasto, su eficiencia, efectividad y transparencia.

3. El Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas

Otro de los grandes avances presupuestales que lideré, desde la Dirección General del DNP, fue la transformación del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIN)¹¹ –creado a comienzos de los años noventa– hacia un Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), que ha contribuido a consolidar una cultura de gestión pública de la inversión a través de proyectos.

Desarrollamos e implementamos el SUIFP, el primer sistema informático de inversiones públicas basado en proyectos –apoyado en el BPIN–, con el fin de articular los procesos y actores involucrados en la formulación, evaluación ex ante, programación y ejecución de los proyectos de inversión, para que éstos se convirtieran en iniciativas de desarrollo económico, social y ambiental del país.

Definir las dinámicas requeridas para la toma de decisiones de inversión pública no ha sido una tarea fácil. El BPIN, durante sus más de veinte años de existencia, ha requerido reformas para enfrentar los cambios de la administración pública y el manejo presupuestal. Así, en el DNP se fue madurando la idea de crear el SUIFP. La propuesta inicial, que se enmarcó en el Programa de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público (MAFP II) del Banco Mundial, se centraba en desarrollar una plataforma informática única, en la cual se agruparan los procesos asociados a la toma de decisiones de inversión y se garantizara la interoperabilidad con los demás sistemas de información presupuestal del gobierno nacional.

Para llevar a cabo este proyecto, en diciembre de 2004 el DNP contrató la Unión Temporal PricewaterhouseCoopers –MTBase con el fin de “realizar el análisis, diseño, desarrollo e implementación del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas”. Cuando llegué al DNP, me tocó, junto con la Secretaría General y el entonces Director de la DIFP, Fernando Jiménez, tomar la decisión de liquidar el contrato sin que el sistema hubiese entrado en operación en mayo de 2007. A pesar de este revés, el proceso que se venía surtiendo

¹¹ El BPIN nació jurídicamente con la Ley 38 de 1989 (Ley Orgánica de Presupuesto), se reglamentó con el Decreto 841 de 1990 y se le otorgó un soporte institucional a través del Decreto 2410 de 1992 de reestructuración del Departamento Nacional de Planeación.

permitió la consolidación de varias acciones, lecciones y ejemplos que fueron puestos en práctica posteriormente y que permitieron que lo que hoy conocemos como el proyecto SUIFP, no empezara de cero.

Una vez más, asumimos el reto y nos arriesgamos a construir este sistema al interior del DNP. La experiencia nos llevó a dejar de concebir al SUIFP como eje articulador de varios sistemas de información, para convertirlo en un proceso articulador del ciclo de la inversión pública. Decidimos entonces llevar a cabo un desarrollo informático desde adentro, rediseñando los procesos y conceptos asociados a la inversión pública.

Gestionamos esta nueva etapa del proyecto a través de la DIFP y en los inicios enfrentamos, como en todos los procesos de reforma, bastante escepticismo por el hecho de proponer, una vez más, una herramienta informática para solucionar los inconvenientes comunes de la desarticulación del ciclo de la inversión pública. Sin embargo, la presentación de un trabajo concreto, con un norte bien definido, así como la constitución de un grupo de trabajo permanente, nos permitió generar el momentum para empezar a construir el SUIFP, partiendo por supuesto de un diagnóstico del BPIN.

3.1. Diagnóstico del BPIN

El diagnóstico realizado nos permitió identificar las limitaciones del BPIN y las alternativas prácticas para una mejor estructuración del SUIFP. Los tres principales limitaciones encontradas allí fueron: (i) la limitada conceptualización de “proyecto de inversión”, (ii) la baja calidad de la información asociada al Banco de Proyectos y (iii) la desarticulación del BPIN, hasta entonces concentrado en la formulación, con el resto del ciclo de la inversión pública (programación, ejecución, seguimiento y evaluación).

La primera limitación que identificamos fue que el concepto de “proyecto de inversión” que se utilizaba era amplio y difuso, permitiendo dar el calificativo de “proyecto” a cualquier actividad que accediera a recursos públicos de inversión¹². Por lo tanto, en la práctica, el sistema aceptaba que se ingresaran operaciones que si bien se acogían a los conceptos definidos por la Ley, se distanciaban mucho de lo que es un proyecto de desarrollo económico, social o ambiental, teniendo en cuenta estándares internacionales¹³.

La segunda limitante estaba relacionada con la cantidad y la calidad de la información recolectada por el BPIN. La información exigida era excesiva y su utilidad práctica era poca. Esto tenía dos inconvenientes para la labor del DNP, y en particular de la DIFP: (i) muchos de los “proyectos” inscritos no respondían a la metodología de evaluación previa de proyectos existente y (ii) las entidades veían al BPIN como un trámite y no como el eje central (sino el más importante) del ciclo de la inversión pública.

Precisamente, la tercera limitación era la desarticulación existente entre la formulación de proyectos y la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de la inversión. La desarticulación existía no sólo en la práctica sino en lo conceptual. Esta última se reflejaba principalmente en la existencia de varios sistemas de información que no se comunicaban entre sí como el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (SSEPI).

3.2. Propuestas de reforma al BPIN: el desarrollo del SUIFP

Teniendo en cuenta lo anterior, esta reforma se desarrolló en cuatro pasos fundamentales: (i) la redefinición del “proyecto de inversión” como la unidad central de trabajo del SUIFP, (ii) la búsqueda de mejoras en la calidad de la información del BPIN para la toma de decisiones, (iii) la mejora de los procesos de formulación de proyectos de inversión y los controles asociados, y (iv) la necesidad de lograr que el ciclo de la inversión fuese el eje principal del sistema.

El primer paso consistió en la revisión de los estándares internacionales sobre sistemas de inversión pública, con ayuda del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Así, se redefinió el concepto de

¹² Incluso en el papel, la definición era muy amplia: “Se entiende por proyecto de inversión el conjunto de acciones que requiere de la utilización de recursos para satisfacer una necesidad identificada, por lo cuales compite con otros proyectos” (Artículo 2, Decreto 841/90).

¹³ La definición de proyecto de inversión que se ha venido trabajando es: “Los proyectos de inversión pública son acciones limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes y servicios por parte del Estado, cuyos beneficios se generan durante la vida útil del proyecto” (Artículo 6-Decreto SUIFP).

“proyecto de inversión”¹⁴, de manera que se respetara la realidad colombiana y se diferenciara claramente lo que constituye una operación de inversión de una de funcionamiento. Estos cambios están siendo reflejados actualmente en un proyecto de Decreto que, a pesar de estar prácticamente listo hace tiempo, ha demorado en expedirse y debe ser firmado antes del fin de Gobierno.

En la búsqueda de mejores definiciones de inversión y con base en el análisis de una muestra de 300 proyectos existente, propusimos tres tipologías que muestran la diversidad de operaciones de inversión incluidas en el BPIN: (i) Proyectos de Inversión Directa -PID, son aquellos que permiten incrementar los productos y servicios estatales a un determinado grupo de beneficiarios, en una localización geográfica y en un tiempo determinado; (ii) Proyectos de Inversión Indirecta -PII, son aquellos que, a pesar de tener un objetivo específico, es imposible determinar los beneficiarios finales; y (iii) Proyectos de Inversión Complementaria a las Operaciones -ICO, –constituyen el conjunto de recursos orientados a apoyar de manera temporal el cumplimiento de la misión de una entidad. Estas tipologías han sido la base de una serie de análisis al interior del DNP para mejorar las metodologías de formulación y evaluación de los proyectos de inversión, objetivo central del SUIFP.

En desarrollo del segundo, para mejorar la calidad de la información contenida en el BPIN, realizamos una depuración detallada de la información contenida en cada uno de los proyectos, con el objeto de preservar aquella información útil para la toma de decisiones durante el ciclo presupuestal. Esta iniciativa, entre otras cosas, nos permitió hacer más eficiente la demanda y el uso de la información.

El tercer paso se concentró en mejorar los procesos de formulación de proyectos de inversión y los controles asociados, aumentando los niveles de exigencia, oportunidad y responsabilidad en la emisión del concepto de viabilidad y el control posterior a los proyectos, y definiendo perfiles y responsabilidades claras de cada una de las instancias encargadas de las aprobaciones de acuerdo con sus competencias (cuadro 5).

Este fue (y sigue siendo) un cambio drástico. Volvimos a poner la buena formulación de proyectos de inversión en el centro del debate (como lo había hecho hace 20 años la creación del BPIN). Logramos que las oficinas de planeación, tanto de las entidades ejecutoras como de las entidades líderes sectoriales se concentraran en el análisis de los proyectos, más que en la operatividad del registro de la información. Para esto, se han hecho enormes esfuerzos por mejorar las metodologías de formulación y evaluación de proyectos que pueden ser susceptibles de recursos públicos.

Cuadro 5. Competencias y responsabilidades de los filtros de calidad de la información

	Control a la formulación	Control de Viabilidad	Control posterior
Responsable del concepto	Oficina de planeación entidad ejecutora	Oficina de planeación de la entidad líder del sector	Direcciones técnicas DNP
Principio rector	Autoevaluación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generación de valor ▪ Respeto a las competencias 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Generación de valor ▪ Respeto a las competencias

¹⁴ “Los proyectos de inversión pública son acciones limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes y servicios por parte del Estado, cuyos beneficios se generan durante la vida útil del proyecto” (Artículo 6).

Variables relevantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relación con la misión ▪ Confiabilidad técnica y económica ▪ Estándares técnicos y metodológicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integralidad técnica ▪ Cumplimiento de estándares técnicos ▪ Consistencia con la política sectorial ▪ Priorización sectorial 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consistencia con: DNP, CONPES y MGMP ▪ Consistencia del proceso de formulación ▪ Aseguramiento para el seguimiento
-----------------------------	--	---	--

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2009. 20 años del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

Finalmente, en el cuarto paso adoptamos el ciclo de inversión pública como el eje principal del SUIFP, para lo cual fue necesario que el BPIN se compatibilizara con otros instrumentos y procesos como el MGMP, la ejecución presupuestal, el seguimiento a políticas públicas y el presupuesto de funcionamiento. Con esta propuesta buscamos convertir al BPIN en una fuente de información fiable, de apoyo a los sectores y entidades, que les permita conocer a futuro las demandas de recursos de sus proyectos y operaciones de inversión.

Es importante aclarar que el proceso descrito anteriormente sigue en marcha, siendo un aspecto prioritario de los procesos de mejora de la gestión pública en el país. Hoy existe un destacado grupo de trabajo y desarrollo que coordinadamente ha transformado el BPIN, modernizando permanentemente el Sistema de Inversiones Públicas del país.

3.3. Los componentes del grupo de trabajo y desarrollo del sistema

El grupo mencionado se agrupa en tres componentes: (i) Asistencia Técnica; (ii) Instrumentos; y (iii) Sistemas.

Componente de asistencia técnica: este grupo está encargado de acompañar el levantamiento de información de los proyectos de inversión inscritos en el BPIN. Su labor fundamental es apoyar a los sectores y entidades ejecutoras en el proceso de elaboración y suministro de información, así como en la mejora en la formulación de proyectos, y por supuesto, en el entendimiento de los cambios que el nuevo sistema implica.

La labor realizada por el grupo de asistencia técnica en su primera fase 2007 – 2008, fue entender la dinámica de las entidades, formuladores y tomadores de decisiones. Para esto fue necesario acercarnos a las entidades con una actitud positiva, sin pretender imponer una metodología, sino ayudar a los actores involucrados a encontrar un camino concreto y técnico para formular sus proyectos.

De esta manera, seguimos la lógica aplicada por cuatro años en la DGPPN y que fue eje fundamental de las reformas ya analizadas, de entender y tratar a las entidades (ministerios, departamentos administrativos y unidades ejecutoras del PGN) como nuestros “clientes”. El resultado fue una excelente acogida de los formuladores que permitió iniciar el proceso de conocimiento del sistema y la reducción en la asimetría de información existente en la formulación de los proyectos de inversión nacional.

Componente de instrumentos: este grupo está encargado de formalizar, a través de instrumentos legales, metodológicos y manuales operativos, las transformaciones de los procesos asociados al ciclo de las inversiones públicas como herramientas determinantes para el buen funcionamiento del SUIFP.

Con este grupo se ha hecho una labor de ajuste de los instrumentos metodológicos del BPIN en donde prevalece la idea de “proyecto de inversión”. La importancia de esta labor se ve reflejada en la definición, para cada uno de los proyectos, de productos y beneficiarios sobre un horizonte de tiempo establecido, lo que permite evaluar su gestión y ejecución.

Componente de sistemas: este grupo está encargado del diseño y desarrollo de las herramientas computacionales requeridas para la implementación del SUIFP. Con la colaboración de este grupo optamos por hacer un desarrollo incremental de la herramienta, en donde se avanzara por etapas, a través de la puesta en marcha progresiva de cada uno de los módulos del sistema (formulación, programación, ejecución y seguimiento).

Esta forma de trabajo nos ha permitido ir recogiendo buenas prácticas durante el desarrollo de la herramienta y generando mejoras continuas en los procesos y herramientas, con base en la experiencia de los usuarios.

Así, el SUIFP existe hoy para todo el ciclo de la inversión pública y está compuesto por módulos completamente articulados: (i) formulación, (ii) programación, (iii) ejecución y (iv) seguimiento. Cada proyecto de inversión nacional, una vez es formulado siguiendo metodologías y filtros estándar, entra a competir por recursos públicos a través de la programación presupuestal. Si es priorizado dentro del PGN, este mismo proyecto entra a las instancias de ejecución y seguimiento presupuestal. Gracias a esto hoy es posible observar, de manera articulada, la inversión en todas sus etapas.

4. Reducción en los trámites presupuestales asociados a la inversión

De la mano de las mejoras anteriormente descritas, y como producto de nuestro convencimiento en la cultura de gestión hacia las entidades, durante el año 2007, en el marco del proceso de implementación del Sistema de Gestión Calidad del DNP, se definió como uno de los lineamientos estratégicos garantizar una mayor eficiencia en la emisión de conceptos sobre las operaciones presupuestales relacionadas con la ejecución del gasto de inversión de las entidades que los requieren.

Para alcanzar ese objetivo, se realizó un diagnóstico con cifras históricas y análisis, de los motivos que explicaban los excesos de tiempos en los trámites realizados al interior del DNP. Producto de esto: (i) se definieron, concertaron y socializaron nuevos procedimientos y requisitos al interior del DNP, (ii) se definieron, concertaron y socializaron los procedimientos y requisitos al exterior del DNP a través de un nuevo manual (iii) y se efectuaron capacitaciones y la documentación de requisitos y procedimientos.

Por efecto de la anterior estrategia, al comparar marzo de 2004 con marzo de 2010, se redujo en un 77% el tiempo promedio de respuesta a las entidades, al pasar de 31 a 7 días calendario y se pasó de tener un 40% de trámites con un tiempo de respuesta menor a 20 días a un 95% en ese rango de tiempo.

Como parte de este esfuerzo y de muchos más realizados en todas las áreas de la entidad, en diciembre de 2007 el DNP recibió la certificación, por parte de Bureau Veritas, de que el Sistema de Gestión de Calidad, cumplía con los requerimientos de la norma ISO 9001:2000.

5. Lecciones aprendidas y retos hacia el futuro

Durante este proceso, muchas fueron las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que nos dejó el diseño, desarrollo conceptual y operativo del SUIFP.

En primer lugar, se encuentra la importancia de la claridad en el marco conceptual: como primer esfuerzo, se debe definir un norte realista, conciso y claro. Contar con objetivos y productos específicos desde el inicio, ha permitido que el proyecto sea cada vez más visible y concreto. Así, todos los actores pueden identificarse y sentirse parte de la consecución de las metas propuestas.

En segundo lugar, está la importancia del liderazgo para introducir y sostener los cambios. La reforma del BPIN, la creación del SUIFP y las demás reformas del sistema de inversión pública, fueron entendidas por nuestra parte, la Dirección General y el entonces subdirector del DNP, Andrés Escobar, como una continuación de la reforma presupuestal que lideré los cuatro años anteriores como Directora General del Presupuesto Público Nacional en el MHCP y contaron con nuestro decidido y continuo apoyo.

Aquí también es preciso destacar la continuidad de los “equipos reformadores” ya que los dos directores de la DIFP en el período 2006-2010, Fernando Jiménez y Diana Quintero, fueron subdirectores de la DGPPN del MHCP en el período 2002-2006. El elevado grado de conocimiento que estos funcionarios tenían, así como su visión desde la contraparte, se sumó al existente en el DNP, lo cual resultó en una mezcla de nuevas propuestas, innovación, inclusión y autocrítica.

En tercer lugar está el estilo de la reforma: cercana a las entidades y volcada hacia la gestión del cambio. Esto se hace evidente en el diario vivir del grupo de asistencia técnica, conformado (desde sus inicios) por profesionales con experiencia sectorial, conocedores de las entidades (muchos de ellos habían pasado por ser ejecutores o formuladores de proyectos). Así, los formuladores de los proyectos han sentido que la labor del

DNP es de apoyo y retroalimentación para la formulación de sus iniciativas de inversión y no una imposición de la gerencia del SUIFP hacia las entidades.

La estrategia de acercamiento a las entidades consistió en que el DNP debía “ponerse en los zapatos” de las entidades y los formuladores, lo cual nos permitió entender que aunque la unidad de trabajo del SUIFP sigue siendo el proyecto de inversión, detrás del diseño y programación hay personas que se esfuerzan por hacer un buen trabajo, y que tienen información y experiencia valiosa, por lo que la concertación de labores es más productiva que la imposición de medidas.

En cuarto lugar se encuentra el haber recuperado un instrumento como el BPIN, que había perdido parte de su credibilidad por la falta de acercamiento real a las entidades. Este hecho fue un gran acierto. La estrategia de integración del BPIN con el SUIFP permitió poner en la agenda de las entidades el tema de la formulación de proyectos de inversión como una labor importante en la búsqueda de una mejor gestión pública. Adicionalmente, la “modernización” del BPIN generó ganancias tempranas para el proceso de reforma integral, sobre todo por la cercanía emocional de muchos de los formuladores con el BPIN.

Por último, la decisión de llevar a cabo todo el proceso de reforma “en casa”, contratando desarrolladores del sistema que estuvieran cerca del día a día de la DIFP, ha permitido contar con un sistema que se ajusta a las necesidades de los usuarios, que se vive y se sufre por todos en tiempo real y que es capaz de actualizarse de manera rápida. Así, cada módulo aprende del módulo siguiente y viceversa, haciendo que el proceso no sea lineal, sino flexible. Por supuesto, para el equipo de sistemas que ha acompañado todo el proceso, esto no siempre es ideal, dado que siempre surge un cambio inesperado lo cual implica desarrollos mayores del software. Este grupo ha sido capaz de programar y hacer visibles en el sistema las peticiones de los usuarios (tanto del DNP como externos), hecho que ha redundado en una mayor apropiación del sistema por parte de los funcionarios de la DIFP y otras dependencias del DNP.

Si bien los aciertos son muchos, un proyecto de tan amplio alcance y en el que participan tantos actores (por ejemplo, 152 entidades del nivel central) presenta sus mayores dificultades en la articulación, la implementación de las guías, la generación de compromiso y la apropiación de las bondades del sistema. Cada día trae una lección nueva. Por ejemplo, gran parte de los cambios que se generan en los módulos de ejecución se ponen a prueba de las entidades en el proceso de trámites presupuestales. Muchas veces se trata de pruebas ácidas. Las entidades, acostumbradas a hacer sus trámites fuera del sistema, algunas veces lo ven como un palo en la rueda en la búsqueda de rapidez. Pero también encuentran problemas reales en él, que nos llevan a ajustar el sistema y nos permiten reflexionar, pues que aquello que se piensa desde el DNP como óptimo, llevado a la instancia de ejecución del presupuesto, no necesariamente lo es.

En materia de retos, uno de los principales consiste en el manejo y gestión del cambio. En últimas, estos sistemas implican cambios culturales profundos en las entidades que en ellos participan. Y, como en cualquier reforma, estos cambios requieren tiempo, capacitación, perseverancia y entendimiento. Mantener los canales de comunicación abiertos y respetuosos (de las competencias, principalmente) con las entidades y las demás instancias que intervienen en el proceso resulta fundamental. No debe perderse de vista que el tema de la sostenibilidad en el tiempo requiere de la apropiación de todos los actores que de cualquier forma participan en el ciclo de la inversión pública.

También el manejo de incentivos y expectativas es otro reto importante. El proyecto se ha desarrollado con rapidez, generando ganancias tempranas y por lo tanto, los usuarios cada vez demandan más del mismo. Si bien este es un aspecto positivo, al mismo tiempo genera problemas en términos de la capacidad del equipo para responder a los muchos requerimientos adicionales en el corto tiempo esperado por los usuarios.

Finalmente, y teniendo en cuenta que estas reformas son en esencia una serie de procesos que se van surtiendo a través de diferentes caminos, no puede perderse de vista que en este caso en particular siguen existiendo otros retos a mediano y largo plazo. Los principales son la institucionalización del SUIFP, la exploración de los análisis agregados de inversión, los análisis de regionalización, las mejoras en las metodologías de formulación y la creación de herramientas para la medición de productividad y eficiencia del gasto público y, en particular, de la inversión. Estos retos serán superados en la medida en que se logre continuar con el compromiso de los equipos de trabajo, aplicar algunas de las experiencias aprendidas y, por encima de todo, mantener la mente abierta a la innovación y la autocrítica. Todo esto, por supuesto, enmarcado en una es-

trategia de renovación constante de la gestión del sector público en Colombia, como la que ha promovido el PRAP durante los dos periodos de Gobierno del Presidente Uribe.

Lista de siglas

BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DGPPN	Dirección General de Presupuesto Público Nacional
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOP	Estatuto Orgánico de Presupuesto
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPS	Gasto Público Social
ICO	Proyectos de Inversión Complementaria a la Operaciones
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAFP II	Programa de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público
MEFP	Manuales de Estadísticas y Finanzas Públicas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PAC	Programa Anual de Caja
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PID	Proyectos de Inversión Directa
PII	Proyectos de Inversión Indirecta
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PRAP	Programa de Renovación de la Administración Pública
SIGOB	Sistema de Gestión y Seguimiento a la Metas del Gobierno
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SSEPI	Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública

SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
USAID	Agencia para la Cooperación de los Estados Unidos de América

Bibliografía

- ARREGOCÉS, Alejandro y VALENZUELA, Luis Carlos. 2004. La economía política del déficit fiscal colombiano y la reforma al estatuto orgánico de presupuesto. Estudio técnico para el proyecto de ley de la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Forma parte de los proyectos COL-94/006 y COL-01-014 de Modernización de la Administración Financiera del Sector Pública (MAFP II).
- BETANCUR, Luis Ignacio. 2003. Propuesta de reforma constitucional: restricción de gasto. Mimeo. Bogotá, marzo 18.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL - DNP. 2003. Reforma al estatuto orgánico del presupuesto. Documento Conpes 3252.
- DECRETO 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”. Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996.
- DECRETO LEY 294 de 1973. Diario oficial No. 33.804 de marzo 8 de 1973.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2009. 20 años del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2009. Sistema unificado de inversiones y finanzas públicas. Presentación organizada para: Encuentro de sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe. 15 y 16 de Octubre de 2009. Lima, Perú.
- DORADO, Diego. 2008. Informe final, estado del proyecto SUIFP al cierre de 2008 y retos frente al 2009. Departamento Nacional de Planeación.
- DORADO, Diego. 2008. Documento estratégico del proyecto Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas. Departamento Nacional de Planeación.
- DORADO, Diego. 2007. Reforma al BPIN: Diagnostico inicial. USAID, Programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS).
- DORADO, Diego. 2007. Reforma al BPIN: Marco conceptual. USAID, Programa Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS).
- INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA y OBSERVATORIO LEGISLATIVO. 2004. Ley orgánica de presupuesto. Boletín legislativo No. 7, Mayo.
- LEY 819 de 2003. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003.
- LEY 179 de 1994. Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto. Diario Oficial No. 41.659 de 30 de diciembre de 1994.
- LEY 38 de 1989. Normativo del Presupuesto General de la Nación. Diario Oficial No. 38.789 de 21 de abril de 1989.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Exposición de Motivos Proyecto de Ley 194 de 2003, “por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diciembre de 2003.

- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 2007. Memorias del conversatorio “Diálogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, primera edición.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. 2005. Implementación operativa y funcional a nivel de programación, ejecución y seguimiento del sistema de clasificación económica de las operaciones presupuestales. Consultoría preparada para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- PROYECTO DE LEY 089 de 2003 Cámara “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”. Gaceta del Congreso, año XII, No. 447. Agosto 29 de 2003.
- RENTERÍA, Carolina y ECHEVERRY, Juan Carlos. 2006. Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Serie Gestión Pública No. 61. Santiago de Chile, noviembre.
- RENTERÍA, Carolina. 2005. El Presupuesto de 1970 y el Presupuesto de 2005: Evidencia de decisiones económicas y fiscales de los últimos 35 años. Coyuntura Económica, Fedesarrollo, volumen XXXV, No. 2.
- RENTERÍA, Carolina. 2004. Una salida al laberinto fiscal: la reforma al Estatuto Orgánico de presupuesto. Revista Carta Financiera No. 127, ANIF, junio.
- RENTERÍA, Carolina. 2004. La reforma al Estatuto Orgánico de presupuesto. Debates de Coyuntura Económica No. 55, Fedesarrollo, junio.
- RENTERÍA, Carolina. 2004. La Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto y la Evaluación del Gasto Público. Seminario Internacional: ¿Por qué evaluar el gasto público?, DNP, Bogotá, septiembre de 2004.
- WIESNER, Eduardo. 2003. La reestructuración de las vigencias futuras. Mimeo. Bogotá, abril 28.
- WIESNER, Eduardo. 2003. La secuencia y el “orden” de la restricción fiscal y presupuestal. Mimeo. Bogotá, mayo 16.

BALANCE JURÍDICO DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -PRAP-

JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA

Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, especializado en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España (1984-1986), profesor titular de Derecho Constitucional en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, conjuer del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, del Consejo de Estado Sala de Consulta y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, miembro fundador y presidente de la Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Fue profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Procurador Auxiliar, asesor Asamblea Nacional Constituyente, miembro de la Comisión Especial Legislativa, decano de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, conjuer de la Corte Constitucional y defensor del lector del diario El Espectador. Autor de diversas publicaciones y artículos sobre asuntos constituciones y jurídico-políticos.

IVAN DARIO QUINTERO MARTINEZ

Abogado de la Universidad del Rosario, especialista en relaciones y derecho laboral y mercados de trabajo. Se ha desempeñado como asesor en asuntos de carácter laboral de diversas entidades públicas y como consultor de organismos multilaterales, para el diseño e implementación de políticas laborales relacionadas con procesos de reestructuración. Ha acompañado al Programa de Renovación de la Administración Pública hasta la fecha. En el sector privado, asesora de forma permanente a diversas empresas de los sectores de alimentos, farmacéutico, de la construcción, comercio, turismo, agrícola, industria y financiero, entre otros.

1. Elementos del Programa de Renovación de la Administración Pública.

1.1. Cien puntos del Programa de Gobierno

El Programa de Renovación de la Administración Pública es consecuencia del mismo Programa de Gobierno propuesto por el presidente Álvaro Uribe Vélez para las elecciones del año 2002.

De los cien (100) puntos propuestos en aquella oportunidad, varios de estos se referían a la organización de la Administración Pública: La construcción de un Estado Comunitario, la austeridad en materia de gasto burocrático, la reducción de embajadas y consulados, la coordinación de las funciones administrativas nacionales con las territoriales y la creación de la cultura de buena administración, entre otras.

1.2. Directiva 10 de 2002

Tan pronto se inicia el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, se expide la Directiva 10 de 20 de agosto de 2002. Se trata de impartir instrucciones a Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores, Gerentes y Presidentes de entidades descentralizadas del orden nacional.

Se fijan las bases y los principios orientadores para la modernización de la Administración Pública; se atribuyen funciones al Departamento Nacional de Planeación como coordinador y orientador del Programa y de coejecución de las reformas a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a cada Ministerio en su respectivo sector; se plantean acciones a corto plazo para obtener transparencia, austeridad, mejoramiento del servicio

al ciudadano, y otras acciones a mediano plazo que comprenderían reformas verticales o sectoriales y reformas transversales o intersectoriales.

Allí se anuncian medidas tales como la fusión de ministerios, reformas a la contratación estatal, incorporación de prácticas para una gestión pública por resultados, racionalización de activos fijos de la Administración Pública, entre otras.

Para el cumplimiento de estas instrucciones cada Ministerio, Departamento Administrativo y entidad descentralizada debía conformar un equipo a cargo de un funcionario del más alto nivel.

1.3. Ley 790 de 2002

Como no todas las medidas del Programa de Renovación de la Administración Pública se podían adoptar mediante las facultades ordinarias del Presidente de la República o mediante actos administrativos de los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos se tramitó y expidió la Ley 790 de 2002 que dispuso las reglas de rango legal para la realización del Programa y otorgó facultades extraordinarias al Presidente.

Se reguló la fusión de entidades y organismos administrativos nacionales, pues la disposición correspondiente de la Ley 489 de 1988, artículo 51, había sido declarada inexecutable mediante sentencia C-702 de 1999 de la Corte Constitucional.

Se fusionaron los Ministerios del Interior y Justicia, los de Comercio Exterior y Desarrollo Económico, y los de Trabajo y Seguridad Social.

Se dictan normas de rehabilitación profesional y técnica para los servidores públicos que se desvinculen de la administración como consecuencia de las decisiones adoptadas dentro del Programa: un reconocimiento económico por una vez para empleados públicos de libre nombramiento y remoción y personas vinculadas por nombramiento provisional; sobre cotización a entidades promotoras de salud; acerca de programas de mejoramiento de competencias laborales; y protección especial para madres cabeza de familia, discapacitados y personas próximas a pensionarse, que posteriormente se conocería como “Retén Social”.

De otra parte, se dictan normas sobre Gobierno en línea y defensa judicial de la Nación.

Se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar objetivos y estructura orgánica de los Ministerios, reasignar funciones, escindir entidades, crear entidades que desarrollen objetivos de aquellas que se supriman y determinar la adscripción y vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Se debe mencionar, que dentro de las disposiciones finales, artículo 20, se estableció la prohibición dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública de supresión y fusión del SENA, ICBF, ISS, INCI, INSOR, Instituto Caro y Cuervo y Corporación Nasa Kiwe, que a pesar de considerarse como una limitación indebida a las facultades ordinarias del Presidente, fue declarada executable mediante sentencia C-177 de 2007 de la Corte Constitucional.

1.4. Ley 812 de 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 se incluyó como uno de sus principales programas, artículo 8-D, la “Renovación de la Administración Pública”, basado en tres componentes: Fortalecimiento de la Participación Ciudadana, adopción de una nueva cultura de gestión de lo público, y avance en la descentralización y su articulación con el ordenamiento territorial.

Además, se señaló que las disposiciones de Rehabilitación Profesional se aplicarían a partir del 10 de septiembre de 2002 y hasta el 31 de enero de 2004. Sin embargo, una interpretación proteccionista de la Corte Constitucional, en sentencia C-991 de 2004, condujo a la declaratoria de inexecutable del término de aplicación de las disposiciones, a pesar de que la Corte ya había declarado la executable del artículo 12 de la Ley 790 de 2002, con lo que se generó una cierta incertidumbre en cuanto a la aplicación de estas normas en el tiempo, que se fue aclarando con posteriores pronunciamientos de la misma Corte Constitucional, de los cuales se pueden consultar las sentencias T-993 de 2007 y T-009 de 2008.

1.5. Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 se incluyó como uno de sus principales programas, artículo 6-6, Estado eficiente y transparente, en el cual se dispuso:

*El Gobierno Nacional, a través del Sistema de Protección Social, adoptará los programas de capacitación y mejoramiento de competencias laborales para atenuar el impacto que genere la desvinculación de funcionarios públicos, para lo cual expedirá la **reglamentación correspondiente**.*

A pesar de lo anterior, como se dejó expuesto anteriormente, fue la Corte Constitucional, mediante pronunciamientos jurisprudenciales, quien determinó la aplicación en el tiempo de las normas de protección especial, en particular las previstas en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002.

2. Facultades ordinarias del Presidente de la República

2.1. Artículo 189, numerales 15 y 16 de la Constitución Política

ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

17. Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.

Se podría decir que el Programa de Renovación de la Administración Pública, en uno de sus componentes principales, consiste en la coordinación de políticas de organización, eficiencia y austeridad fiscal en el ejercicio de las facultades del Presidente de la República, previstas en el Artículo 189 numerales 15 y 16 de la Constitución Política, que tienen su complemento en atribuciones de los numerales 14 y 17 del mismo artículo constitucional.

Estas facultades se ejercen de conformidad con las disposiciones de la Ley 489 de 1998, en especial con los artículos 52 y 54, así como, con las disposiciones de la citada Ley 790 de 2002, artículo 2, a cuya aplicación se hará referencia más adelante.

Ahora bien, en relación con las facultades del numeral 14, su ejercicio está sujeto a las disposiciones de la Ley 4 de 1992 y los artículos 54 y 115 de la Ley 489 de 1998.

En cuanto a las facultades del numeral 14, vale anotar, el Consejo de Estado, ha precisado que se aplica al Sector Central y no a las entidades descentralizadas (Ver sentencia de 6 de septiembre de 2001, Sección Segunda, Consejero Ponente Lemos, Exp.809-2000). Sin embargo, pareciera que la Corte Constitucional en

sentencia C-736 de 2007, tuviera una posición diferente, porque entiende que el Sector Central comprende las entidades descentralizadas nacionales.

Las facultades presidenciales del numeral 16, se deben armonizar con las atribuciones del Congreso en materia de determinación de estructura y creación de entidades de que trata el Artículo 150, numeral 7 de la Constitución. En este sentido, se puede consultar las sentencias de 1 de noviembre de 2001 y 8 de noviembre de 2002 del Consejo de Estado, Sección Primera, Consejeros Ponentes Navarrete y Arciniegas, Exp. 6686 y 6758, respectivamente. En un sentido más estricto, la Corte Constitucional en sentencia C-702 de 1999, que declaró inexequibles algunos literales del artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Estas dos visiones jurisprudenciales explican las solicitudes de los gobiernos de turno de otorgamiento de facultades extraordinarias de la Ley 489 de 1998 y 790 de 2002, en las cuales podría parecer que se confunden las facultades ordinarias con las extraordinarias concedidas por el Legislador. Pueden verse las sentencias C-254 y C-498 de 1998, que tratan de explicar la coexistencia de funciones similares.

En relación con las facultades del numeral 17, se debe señalar, que la Corte Constitucional, en sentencia C-140 de 1998, consideró que esta facultad no se podía ejercer respecto de asuntos en los cuales el Legislador hubiera señalado la competencia del respectivo Ministerio, Departamento Administrativo o entidad administrativa, de suerte que se restringió la competencia presidencial.

2.2. Creación, supresión, fusión y escisión de Ministerios y Departamentos Administrativos.

De conformidad con el Artículo 206 de la Constitución, según el cual el número, denominación y orden de precedencia de los Ministerios y Departamentos Administrativos corresponde a la ley, se ha entendido que las facultades ordinarias del Presidente de supresión y fusión no son aplicables a estos organismos, pues variarían su número y orden de precedencia.

Por lo anterior, se explica que la fusión de Ministerios se haya efectuado mediante la ley 790 de 2002.

2.3 Reestructuración

De acuerdo con la Ley 489 de 1998, artículo 54 el Presidente puede modificar la organización o estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales. La misma Ley, artículo 50 establece los aspectos que comprende la estructura orgánica: denominación, naturaleza, sede, patrimonio, órganos de dirección y administración y adscripción y vinculación. Así las cosas, el Presidente podría modificar cualquiera de estos aspectos de la estructura de un organismo o entidad, en este sentido se pueden ver las sentencias 26 de julio de 2001, 8 de noviembre de 2002 del Consejo de Estado, Sección Primera, Consejeros Ponentes Urueta y Arciniegas, Exp. 5849 y 6758, respectivamente.

Lo anterior, tiene como antecedente, la sentencia de 15 de junio de 2001 del Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente Polo, que resolvió acción de inconstitucionalidad AI-053, en el entendido que la modificación de estructura comprendía tales aspectos e incluso otros como el financiero y presupuestal de la entidad.

Ahora bien, de conformidad con la doctrina de las leyes cuadro o marco, los decretos dictados con fundamento en las facultades del Artículo 189-16 constitucional, cuyos criterios generales estableció la Ley 489 de 1998, artículo 54, tienen la fuerza normativa necesaria para dejar sin efectos las disposiciones legales que fijaban una estructura diferente, siempre y cuando se sujeten a las reglas generales definidas en la ley, en este sentido se pueden consultar las sentencias de 1 de noviembre de 2001 y 7 de febrero de 2002 del Consejo de Estado, Sección Primera, Consejeros Ponentes Navarrete y Mendoza, Exp. 6686 y 6372, respectivamente. En este aspecto, la Corte Constitucional, sentencia C-262 de 1995, había entendido las facultades constitucionales del Artículo 189-16 estaban comprendidas bajo el concepto de una ley marco.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha tenido una interpretación más estricta, declaró inexequible algunos literales del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, mediante sentencia C-702 de 1999, decidió que la adscripción y vinculación de entidades a Ministerios y Departamentos Administrativos de que trata el artículo 42 de la mencionada Ley 489 era una competencia de legislador, por lo cual declaró su inexequibilidad en sentencia C-1437 de 2000.

2.4. Fusión

La Corte Constitucional en sentencia C-702 de 1999 declaró inexecutable el artículo 51 de la Ley 489 de 1998, por considerar que la disposición era vaga e imprecisa, y que el Legislador debió precisar los términos en que se deberían adelantar las fusiones.

Como se señaló anteriormente, la Ley 790 de 2002, artículo 2, estableció los términos en que el Presidente puede ordenar la fusión de entidades administrativas del orden nacional.

2.5. Escisión

La Corte Constitucional en sentencia C-702 de 1999 declaró inexecutable el artículo 53 de la Ley 489 de 1998, por considerar que con la facultad de escisión que la disposición autorizaba, se violaba la atribución privativa del Congreso de creación o autorización de la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta.

Por lo tanto, la escisión de entidades u organismos administrativos nacionales, al igual que de Ministerios y Departamentos Administrativos, es una competencia de ley.

2.6. Supresión y Liquidación

La Ley 489 de 1998, artículo 52, establece las facultades de supresión y disolución de organismos y entidades administrativas del orden nacional y su consecuente liquidación, esta última, sujeta a las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000, posteriormente adicionado por la Ley 1105 de 2006.

El Consejo de Estado, Sección Quinta, en sentencia de 24 de junio de 2004, Consejera Ponente Hernández Pinzón, anuló la designación del gerente liquidador de Minercol Ltda. en razón a que éste había ostentado en un lapso menor a un año la calidad de presidente de la entidad, con lo que se impedía al representante legal hacerse cargo de la liquidación de la entidad. Este tipo de circunstancias, junto con otras, fueron reguladas en la Ley 1105 de 2006.

3. TEMAS ESPECÍFICOS

3.1. Traslado de Funciones

De un lado, el Consejo de Estado, Sala Contenciosa, ha admitido que se trasladen o distribuyan funciones en desarrollo de las facultades ordinarias de reestructuración del Presidente de la República, según lo previsto en la Ley 489, en este sentido se puede consultar la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente Navarrete, Exp. 6163.

No obstante lo anterior, posteriormente, el Consejo de Estado, Sala de Consulta, ha manifestado en concepto de 29 de enero de 2004, Rad. 1544, una posición en contrario.

Ahora bien, distinta sería la situación si se trata de suprimir una entidad u organismo administrativo del nivel nacional, pues en virtud de la Ley 489, artículo 52, parágrafo 1º, en el acto que se ordene la supresión se puede disponer la subrogación de derechos y obligaciones y, se entiende, se pueden distribuir funciones a otras entidades u organismos, postura en la cual coincide el Consejo de Estado y que se acoge en el concepto citado.

3.2. Plan de protección social

El denominado Retén Social es una política de Estado de creación gubernamental que nace con la directiva No.10 de Agosto 20 de 2002, su origen se fundamenta en el desarrollo del principio de austeridad y la imperiosa necesidad que existía al comienzo del primer gobierno del Presidente Uribe de reducir el tamaño y el costo del aparato del estado y su burocracia. Concebido como sistema de amortiguador social se tomó la decisión de proteger y garantizar la estabilidad laboral de las madres solteras cabeza de familia, los discapacitados y los servidores próximos a ser pensionados, en tal forma que a estos grupos de población laboral vulnerables se les respetara su estabilidad en el empleo ante la inminente necesidad de suprimir alrededor de 40.000 empleos públicos de la rama ejecutiva del orden nacional y de reducir en por lo menos un 20% los costos de funcionamiento del estado.

Otro componente del Retén Social consistió en la creación de un sistema de bonificación o reconocimiento económico para la rehabilitación o readaptación laboral de aquellos funcionarios que no están protegidos por el Retén Social y fuese necesario desvincularlos dentro del proceso de reforma de la administración pública con el fin de lograr las metas arriba mencionadas.

Una vez creado por el ejecutivo el Retén Social, se encarga el Congreso de su regulación inicial a través de la expedición de la ley 790 de Diciembre 27 de 2.002 que en su artículo 12 establece la protección especial a los grupos vulnerables ampliando y precisando respecto de cada uno de ellos lo siguiente:

- a. *Madres Cabezas de Familia a quienes se les agregó que fueran “Sin alternativa económica”.*
- b. *Discapacitados a quienes se les agrego que fueran “personas con limitación física, visual o auditiva”.*
- c. *Servidores próximos a ser pensionados a quienes se les agrego “que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley”.*

El artículo 13 de la misma ley 790 del 2.002, bajo el título aplicación en el tiempo, estableció que las disposiciones anteriores se aplicarían a los servidores públicos retirados del servicio a partir del 1 de septiembre de 2.002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en dicha ley.

Debe destacarse entonces, que el retén nace por la voluntad del ejecutivo y se desarrolla por el legislativo, que lo limita en el tiempo y en el alcance circunscribiéndolo a proteger funcionarios y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que ocuparan cargos que fueron suprimidos como consecuencia de acciones del PRAP, hasta el 27 de junio del año 2.003 fecha en que vencieron las facultades extraordinarias que otorgó el congreso al Presidente.

En esta misma ley en su artículo 8 se reglamenta el reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica de los empleados públicos retirados del servicio por supresión del cargo en desarrollo del PRAP, estableciéndose que dicho reconocimiento consistirá en una suma de dinero en porcentaje no inferior al 50% de la asignación básica correspondiente al cargo suprimido y pagadero en un plazo no mayor a 12 meses siempre que se acredite, estar vinculado a un programa de formación técnica o profesional o de capacitación formal e informal o estar vinculado laboralmente a un empleador privado que haya creado un nuevo puesto de trabajo, con contrato a término indefinido o término fijo no inferior de dos años, caso éste último en el cual el reconocimiento económico se pagará directo al empleador. Además del reconocimiento se creó la obligación de cotizar a la EPS del expleado compartiendo la cotización en partes iguales entre la entidad desvinculante y el funcionario desvinculado.

Este programa, de indiscutible contenido de responsabilidad social, arrojó como resultados los siguientes datos estadísticos con corte al año 2007:

Tabla 1. Avances en Indicadores de Marco Lógico
Subcomponente: Plan de protección social a desvinculados

Código	Resultado Final Esperado	Avance Relativo a Diciembre de 2006	Avance Relativo a Julio de 2007
02.01.02	Subcomponente: b) Plan de protección social a desvinculados.		

Tabla 1. Avances en Indicadores de Marco Lógico
Subcomponente: Plan de protección social a desvinculados

Código	Resultado Final Esperado	Avance Relativo a Diciembre de 2006	Avance Relativo a Julio de 2007
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ i) Plan de rehabilitación laboral ofertado a 100% de los servidores desvinculados, con la siguiente cobertura esperada hasta el final del 2005, en relación con el n° de desvinculados: ▪ Asistencia psicosocial a 50%. ▪ Intermediación laboral a 30%. ▪ Esta labor consiste en un servicio de inscripción de la hoja de vida del exfuncionario, en el Servicio Público de Empleo del SENA, para posterior cruce entre oferta y demanda laboral. ▪ Apoyo al auto-empleo a 15%. ▪ Esta labor consiste en un servicio de orientación, asesoría y acompañamiento a los exfuncionarios en emprendimiento empresarial. ▪ Capacitación a 30%. ▪ Línea de base: ▪ No se contaba con línea de base 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ i) Plan de rehabilitación laboral ofertado a 100% de los servidores desvinculados y registrados en el PPS, con la siguiente cobertura, en relación con los 11.089 desvinculados reportados a la Unidad de Seguimiento del PPS hasta 31 de diciembre de 2006. ▪ Asistencia psicosocial a 27% 2972 ex funcionarios atendidas en Talleres y/o a través del SNE del SENA, la Fundación COOMEVA y contratación de Consultores). ▪ Intermediación laboral a 9%. De 11.089 personas desvinculadas a junio de 2007, 995 han utilizado este servicio. ▪ Apoyo al auto-empleo a 1%. a junio de 2007, el servicio se ha prestado a 84 personas. ▪ Meta cumplida. ▪ Capacitación a 40%. ▪ 4.406 personas se han capacitado en el SENA, la ESAP y otras instituciones Con este servicio se benefician tanto a los funcionarios desvinculados desde inicios del PRAP, como a funcionarios de desvinculación reciente y que lo han solicitado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ i) Plan de rehabilitación laboral ofertado a 100% de los servidores desvinculados y registrados en el PPS, con la siguiente cobertura, en relación con el número de personas desvinculadas reportadas (11.435) a la Unidad de Seguimiento del PPS hasta 30 de septiembre de 2007. ▪ Asistencia psicosocial a 35%: Tres mil ciento veinticinco (3125) ex funcionarios atendidos en Talleres y/o a través del SNE del SENA, la Fundación COOMEVA y contratación de Consultores. ▪ Intermediación laboral a 11%. De 8.818 personas atendidas a septiembre de 2007, 949 han utilizado este servicio. ▪ Apoyo al auto-empleo a 2%. A septiembre de 2007, el servicio se ha prestado a 204 personas. ▪ Meta cumplida. ▪ Capacitación a 51%: 4.540 personas se han capacitado en el SENA, la ESAP, COOMEVA y otras instituciones. ▪ Además, se entregó el informe final de ejecución del PPS a la Dirección del PRAP, el cual incluye la estrategia de integración de los servicios de los Programas de Mejoramiento de Competencias Laborales al SENA, la ESAP y la DAFP.

En enero 30 de 2.003 el Gobierno Nacional expide el decreto 190 mediante el cual amplía y precisa los términos en que se pagará el reconocimiento económico, así como los requisitos que deben acreditar las personas que consideran cumplir con la condición de vulnerables a efectos de ser protegidos por el Retén Social.

Respecto de la madre cabeza de familia sin alternativa económica se dijo: mujer con hijos menores de 18 años de edad, biológicos o adoptivos, o hijos inválidos que dependan económicamente y de manera exclusiva de ellas, y cuyo ingreso familiar corresponde únicamente al salario que devenga del organismo o entidad pública a la cual se encuentra vinculada.

En relación con la persona con limitación física, mental, visual o auditiva, se precisó: aquella que por tener comprometida de manera irreversible la función de un órgano, tiene igualmente afectada su actividad y se encuentra en desventaja en sus interacciones con el entorno laboral, social y cultural. De conformidad con la valoración médica de que se trata más adelante, se considera:

- Limitación auditiva: A partir de la pérdida bilateral auditiva moderada severa, esto es, cuando la persona sólo escucha sonidos a partir de 51 decibeles, con amplificación, lo cual genera dificultades en situaciones que requieren comunicación verbal especialmente en grupos grandes, puede o no haber originado demoras en el desarrollo del lenguaje hablado que reduce la inteligibilidad de su habla si no hay intervención y amplificación;
- Limitación visual: A partir de la pérdida bilateral visual desde un rango del 20/60 hasta la no percepción visual junto con un compromiso de la vía óptica que produce alteraciones del campo visual desde el 10 grado del punto de fijación. Los estados ópticos del ojo, como la miopía, la hipermetropía o el astigmatismo, por ser condiciones orgánicas reversibles mediante el uso de anteojos, lentes de contacto o cirugía, no se predicen como limitaciones;
- Limitación física o mental: Quien sea calificado con una pérdida de capacidad laboral en un rango entre el veinticinco (25) por ciento y el cincuenta (50) por ciento, teniendo en cuenta los factores de deficiencia, discapacidad y minusvalía.

Respecto del servidor próximo a pensionarse estableció: aquel al cual le faltan tres (3) o menos años, contados a partir de la promulgación de la Ley 790 de 2002, para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o de vejez.

Por último, respecto del reconocimiento económico, su forma de pago y monto el decreto reglamento y estableció una tabla así:

- Forma de pago y monto. El reconocimiento económico de que trata este capítulo, se pagará en mensualidades durante un plazo no mayor a doce (12) meses, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la resolución que lo reconoce, en los términos establecidos por el Gobierno Nacional en el decreto 190 de 2003.

Suscrita la orden de pago por el ordenador del gasto del organismo o entidad respectiva, los recursos se girarán al ex funcionario beneficiario cuando la circunstancia acreditada sea la vinculación a un programa de formación o de capacitación, o al empleador privado directamente cuando se trate de una vinculación laboral.

Para determinar el monto del reconocimiento económico, se aplicará la siguiente tabla:

- Si la asignación básica mensual del empleo suprimido no excede el equivalente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales del año 2002, el reconocimiento económico es del noventa y cinco por ciento (95%) de la asignación básica mensual del mismo;
- Si la asignación básica mensual del empleo suprimido es superior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales sin exceder de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales del año 2002, el reconocimiento económico es del setenta y cinco por ciento (75%) de la asignación básica mensual del mismo;
- Si la asignación básica mensual del empleo suprimido es superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales sin exceder de seis (6) salarios mínimos legales mensuales del año 2002, el reconocimiento económico es del sesenta por ciento (60%) de la asignación básica mensual del mismo;

- Si la asignación básica mensual del empleo suprimido es superior a seis (6) salarios mínimos legales mensuales sin exceder de diez (10) salarios mínimos legales mensuales del año 2002, el reconocimiento económico es del cincuenta y cinco por ciento (55%) de la asignación básica mensual del mismo;
- Si la asignación básica mensual del empleo suprimido es superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales del año 2002, el reconocimiento económico es del cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual del mismo.

En el artículo 14 del decreto 190 de 2.003 previo la pérdida del derecho y dijo:

Pérdida del derecho. La estabilidad laboral a la que hace referencia este capítulo cesará cuando se constate que el expleado ya no hace parte del grupo de personas beneficiarias de la protección especial.

En todo caso, la estabilidad laboral cesará una vez finalice el Programa de Renovación de la Administración Pública, conforme a lo establecido en el artículo 16 del presente decreto.

Cabe destacar cómo la estabilidad laboral siempre estuvo ligada a la existencia y finalización del Programa de Renovación de la Administración Pública.

El artículo 16 del mismo decreto estableció la vigencia de la aplicación de las disposiciones del Retén señalando que éste regiría entre el 1 de septiembre de 2.002 y el 31 de enero de 2.004.

En consecuencia, el Retén Social:

- Nace como concepto de protección laboral con la Directiva Presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002.
- Se materializa en Norma positiva con la ley, que por iniciativa gubernamental, se convierte en la ley 790 de 2002
- Se desarrolla y define su alcance con el decreto 190 de 2003
- Se precisa la metodología para su adecuado manejo por medio de varios instructivos y circulares del PRAP – DNP.

Su trato en la Corte Constitucional:

- Se extiende de «madres cabeza de familia» a «padres cabeza de familia» sin alternativa económica con el argumento que lo que protege la C.N. es los «niños» (Sentencia C-1039 de 2003, memorando instructivo 834 del 10 de diciembre de 2003);
- Se declara inexecutable la fecha límite de protección de «madres y padres cabeza de familia» del «31 de Enero de 2004» impuesta por el decreto 190 de 2003 con el argumento de que la protección es «intemporal» (Sentencia C-991 de 2004, memorando instructivo 1096 de 2004);
- Se ordena cumplir con el «retén social» en Entidades en Liquidación «hasta el momento mismo del cierre de la liquidación. Ordenan reintegrar cerca de 600 «madres y padres» de Telecom en liquidación. (SU-338 de 2005);
- Se ordena por Sentencia de Tutela, extender el «Retén Social» a funcionarios públicos de entidades del Orden Territorial (Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla) desconociendo el alcance limitado del «Retén» a las entidades de la rama ejecutiva del nivel central que le había definido el Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP y las leyes y decretos que lo han regulado (Sentencia T-768 de 2005, MP. Jaime Araujo Rentería).

Apropiado el Retén Social por parte de la Corte Constitucional se vuelve un instrumento de protección de origen constitucional, intemporal y general pareciéndose más a una figura de inamovilidad que al mecanismo original de protección especial limitado a poblaciones vulnerables y con un claro sentido de responsabilidad social dentro de la búsqueda del concepto de austeridad del gasto público.

3.3. Fuero Sindical

Ante la noticia pública de la fusión de varios Ministerios, supresión y liquidación de varias entidades públicas, escisión de otras, reestructuración de muchas y la supresión de alrededor de 40.000 empleos públicos, medidas que tocaban transversalmente a muchas organizaciones sindicales y que afectaban necesariamente personas que ocupaban cargos directivos con protección de fuero sindical, se hizo necesario diseñar una estrategia que respetando derecho y protección a la organización sindical permitiera a su turno adelantar el proceso de reforma del Estado y suprimir los cargos y las entidades que se requiriera.

Aun cuando se discutió al interior del gobierno la pertinencia de modificar las normas que regulaban la materia se optó por no hacerlo y en consecuencia se tramitaron en cada entidad los respectivos procesos de levantamiento de fuero sindical -permisos para despedir ante la justicia ordinaria laboral-.

Advertidos de que estos procesos tardaban varios años (entre 3 y 5, en promedio) se buscó a través del Consejo Superior de la Judicatura la conformación o creación de algunos juzgados especializados para que se dedicaran exclusivamente a tramitar estos casos. Esta solicitud fue respondida por el Consejo Superior al Gobierno con unas peticiones económicamente imposibles de satisfacer por lo que hubo que tramitar los procesos ante los juzgados ya existentes y someternos a la demora previamente advertida.

Dos dificultades importantes se presentaron en este trámite. La primera de ellas consistió en determinar la fecha a partir de la cual se consideraba prescrita la acción: la estrategia de Defensa de los apoderados de los aforados, aceptada por algunos jueces de la Republica, apuntó a señalar que los 2 meses con que contaban las entidades que demandaban el levantamiento comenzaban a contarse desde la fecha de expedición del decreto que ordenaba la supresión o reestructuración de la entidad; mientras que la tesis desglosada desde el Gobierno, consistió en sostener que dicho plazo se contaba desde la fecha de expedición del decreto de supresión de cargos, decretos que se separaban en el tiempo muchas veces por varias semanas e incluso meses.

A efectos de evitar que el tema se volviera una cuestión de interpretación por parte de los jueces y que pasados los 3 ó 5 años de duración de los procesos dieran al traste con el objetivo principal de poder levantar los mismos, se optó por expedir el decreto 2160 del 6 de julio de 2004 que de manera clara y precisa convirtiera la tesis del Gobierno en norma positiva generando al final un resultado bastante aceptable en términos de fueros levantados y aforados desvinculados por supresión de cargos con ocasión del Programa de Renovación de la Administración Pública.

Los procesos de levantamiento de fuero sindical-permiso para despedir que se adelantaron por las entidades públicas del orden nacional dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública se resumen de la siguiente manera:

Tabla 2. Fueros levantados por decisión jurisdiccional en entidades liquidadas

Entidad	Al inicio	Al cierre	Fueros levantados por juez / renuncia
	Aforados	Aforados	
INAT	65	14	
AUDIOVISUALES	5	5	
INRAVISION	9	9	
TELEASOCIADAS	108	108	
TELECOM	460	326	
MINERCOL	92	38	
CAMINOS VECINALES	27	6	

INCORA	112	4	
INURBE	6	6	
UNAT	7	7	
BANESTADO	58	0	
IFI	0	0	
CAJANAL EPS	49	18	
FERROVIAS	16	9	
ESE JOSE PRUD	129	84	
ADPOSTAL	158	136	
ESE RAFAEL URIBE	32	21	
POLICARPA SALAVARRIETA	93	73	
LUIS CARLOS GALÁN	21	13	
RITA ARANGO DEL PINO	57	42	
FRANCISCO DE PAULA	27	17	
TOTAL CERRADAS	1531	936	595

Tabla 3. Fueros levantados por decisión jurisdiccional en entidades en proceso de liquidación

Entidad	Al inicio	A hoy	Fueros levantados por juez / renuncia
	Aforados	Aforados	
CAJANAL EICE	28	25	
ANTONIO NARIÑO	70	68	
ECOGAS	0	0	
ETESA	10	10	
BANCAFE	176	1	
TOTAL	284	104	180
GRAN TOTAL	1.815	1.040	775

Cabría destacar en este asunto que anunciado por el gobierno el retiro masivo de 40.000 trabajadores, se observó una reacción de algunas organizaciones sindicales que optaron por conformar nuevos sindicatos aún con los mismos trabajadores que conformaban el sindicato originario, generando una clara distorsión y discusión acerca de la licitud de dicha conformación, en especial porque se evidenciaba que más que desarrollar el legítimo derecho de asociación se procuraba, y muchas veces se obtenía, una protección de estabilidad por la vía del fuero de fundadores, el circunstancial y los de miembros de juntas directivas que como mínimo se duplicaban en estos eventos, retrasando y obstaculizando el legítimo derecho de la entidad afectada de acometer el inicio de los procesos a los que nos referimos, o, en otros casos, logrando sentencias favorables a sus intereses.

Esta acción que jurisprudencialmente se ha calificado como “abuso de derecho” terminó afectando en grado importante el cumplimiento de la meta propuesta, que nunca fue afectar derechos sindicales, sino poder racionalizar el tamaño de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, sin distingos de la condición del trabajador, sindicalizado o no, aforado o no, pues lo único que se buscó fue suprimir aquellos cargos que no se requerían.

3.4. El caso de la Empresas Sociales del Estado. Transformación de trabajador oficial en empleado público.

El PRAP comportó el uso de múltiples esquemas de tipo laboral administrativo a efectos de poder alcanzar los objetivos de austeridad y reducción del gasto público propuesto. Muchos de estos habían sido utilizados en el pasado y podría decirse que su certeza jurídica estaba demostrada. Por lo tanto los procesos de supresión y liquidación de entidades, y los de reestructuración se adelantaron para efectos de supresión de los empleos públicos, dentro de los parámetros ya conocidos.

Hubo sin embargo un caso distinto e innovador que pasó el examen de constitucionalidad y que fue el responsable en buena medida de que se haya logrado un ahorro sustancial del gasto público (más de quinientos mil millones de pesos); se trató del cambio de la naturaleza jurídica del vínculo de los trabajadores oficiales del ISS que fueron incorporados automáticamente a las siete empresas sociales del Estado creadas por el decreto ley 1750 de 2003 como empleados públicos.

La ley 790 de 2002 en su artículo 20 prohibió expresamente la liquidación del Instituto de los Seguros Sociales, entidad que para el año 2002 tenía en su planta global alrededor de 17.000 trabajadores oficiales beneficiarios de una convención colectiva que en su artículo 5 consagraba la estabilidad laboral de carácter absoluto.

El decreto ley 1750 de junio de 2003, escindió el ISS y evitando su liquidación, ordenó el cambio de la naturaleza jurídica del vínculo de 13.000 de esos servidores. Una vez incorporados a las 7 ESE's creadas, éstos servidores se convirtieron en empleados públicos que si bien no vieron afectada su antigüedad por mandato expreso del decreto, si dejaron de ser beneficiarios de la convención de trabajo del ISS.

Esta nueva condición de empleados públicos, generó la consecuencia legal de no poder acceder a derechos convencionales y si bien se les respetó su derecho de asociación, su continuidad laboral y antigüedad, no se beneficiaron más de todos los derechos de origen convencional.

Resulta relevante destacar que en las Empresas Sociales del Estado por mandato legal y por regla general sus servidores son empleados públicos y que sólo algunos pocos que se dedican a actividades de mantenimiento u otras similares son desempeñadas por trabajadores oficiales. Aquellos trabajadores oficiales que pasaron del ISS a las ESE's continuaron recibiendo en ellas algunos beneficios individuales extralegales que llevaron incorporados a sus contratos de trabajo, mas no porque la convención se aplicara un solo día en las 7 ESES que creó el decreto.

Por todo lo anterior, quedó claro que es legal y factible convertir trabajadores oficiales en empleados públicos y viceversa dejando una herramienta valiosa para futuras reorganizaciones del Estado.

COMENTARIO SOBRE LA ESTRATEGIA JURÍDICA EN LA REFORMA DEL ESTADO

CAMILO OSPINA CALDERÓN

Abogado especializado en Derecho Administrativo con amplia trayectoria en el sector Público y Privado. Profesor Universitario por más de 20 años. Principales áreas de enseñanza: Derecho Económico, Hacienda Pública, Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público, Historia de las Ideas Políticas, Ciencia Política, Derecho Tributario. Exsecretario Jurídico de la Presidencia de la República. Desde agosto de 2006 hasta junio de 2009 fue Embajador de la Misión de Colombia ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

Es normal que cada gobierno inicie su labor adelantando un programa de modernización de la administración pública, para ajustar la estructura del sector público a su visión de Estado, pero quizás ninguna reforma ha sido más profunda y efectiva que la adelantada por el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Atendiendo la política definida en la búsqueda de materializar la noción de un Estado comunitario, organizado y administrado en función del servicio al ciudadano, desde la Secretaría Jurídica de la Presidencia se colaboró con las distintas entidades del Estado y en particular con el PRAP, en el diseño de los instrumentos jurídicos para lograr los objetivos generales de un Estado con capacidad de cumplir eficientemente las funciones esenciales a su cargo, que permitiera el uso más eficiente posible de los recursos públicos y en el cual se corrigieran las distorsiones que la administración permisiva e irresponsable había generado, demandando cada vez más recursos públicos para financiar actividades que en muchos casos podían ser realizadas de forma más económica y eficiente, o por particulares, generando una muy superior rentabilidad social de los recursos públicos.

El esfuerzo para modernizar el Estado colombiano requería una visión integral; parte de la misma fue el paquete de reformas laboral, pensional y tributaria aprobadas en diciembre de 2002, así como una táctica para permitir remover las muy anquilosadas estructuras administrativas y adaptarlas a las nuevas circunstancias de la sociedad y la economía.

La estrategia jurídica para lograr el ambicioso proyecto de repensar la administración pública se inició con la expedición de la Directiva presidencial N° 10 de 2002; en dicha Directiva se determinó como responsable directo de la coordinación y orientación del Programa de Reforma de la Administración Pública al Departamento Nacional de Planeación y como coejecutores a 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 a su sector.

Igualmente en dicha Directiva se perfilaron los aspectos que serían cardinales en el proceso de reforma, tales como la meritocracia en el proceso de selección de los funcionarios públicos, el ahorro del gasto público mediante la modernización de la administración pública, para lo cual se requería una ley que concretara la fusión de algunos ministerios, facilitara al Presidente el ejercicio de su competencia constitucional para fusionar entidades del orden nacional y lo revistiera de precisas facultades extraordinarias para realizar una gran reforma de la administración central.

Se definieron por otra parte las principales iniciativas de carácter transversal, siendo estas: organización de la administración nacional, empleo público, sistemas de información, gobierno electrónico, sistemas de compras y contratación estatal, organismos de control externo e interno, nuevo sistema presupuestal y gestión por resultados, gestión de activos fijos, defensa jurídica del Estado, simplificación y calidad normativa,

y funciones de reglamentación y supervisión. No todas llegaron a materializarse plenamente pero los lineamientos para su desarrollo fueron claramente determinados.

El siguiente paso en el proceso de modernización del Estado se dio mediante la expedición de la directiva Presidencial N° 13 que ordenó la identificación de los empleos vacantes de libre nombramiento y remoción, de carrera, y los no provistos desde el 19 de julio de 2002 por carecer de apropiación presupuestal, a efecto de ser suprimidos, de acuerdo con los resultados del estudio técnico respectivo, que permitiera identificar los empleos estrictamente necesarios para el cumplimiento eficiente de los objetivos y funciones de la entidad. Esta directiva permitió el primer ajuste de plantas de personal durante el Gobierno del presidente Uribe y fue la primera aproximación práctica al proceso de racionalización fiscal del sector público nacional.

Definidos los principales lineamientos de la política de modernización del sector público, el paso siguiente fue la expedición de las normas jurídicas que desarrollaron la misma. El primer texto legal aprobado por el Congreso fue la Ley 790 de 2002 mediante la cual se expidieron las siguientes disposiciones: se definieron las reglas para el ejercicio de la facultad presidencial de fusionar entidades u organismos públicos nacionales; se determinó la fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Justicia y del Derecho; la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico; la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud; se estableció el nuevo orden de precedencia de los ministerios; se dictaron normas especiales de protección para los empleados públicos que perdieran su empleo en virtud de la restructuración del Estado autorizada u establecida en la ley así como disposiciones de retén social; se dictaron disposiciones relacionadas con el gobierno en línea; se reguló el tema de la defensa judicial del Estado, y se otorgaron amplias facultades extraordinarias al Presidente de la República para realizar todas las operaciones administrativas necesarias tendientes a fusionar, escindir o crear instituciones u organismos públicos del orden nacional.

Es en el tema de las facultades extraordinarias que es importante detenerse para realizar un corto análisis de su contenido y alcance. En primer lugar es importante tener en cuenta que la filosofía que orientaba el proceso de modernización del Estado era “garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediatez en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998.”¹ Claramente la ley se expide en un marco de restricciones fiscales y con el fin de racionalizar el gasto público, por esta razón la reforma se orienta a la supresión de ministerios y otras entidades públicas y se concentra en especial en instituciones hasta ese entonces intocables, como el Seguro Social o Telecom, claramente extractoras de recursos públicos, que por administrar monopolios del Estado, contaban con recursos propios suficientes para financiar su muy costosa e ineficiente operación.

Se destaca que en la ley, para minimizar el riesgo jurídico de las facultades, se incluyeron las decisiones más trascendentales desde el punto de vista político, la fusión de ministerios. Por esa razón en el artículo 3 se ordena la fusión del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el artículo 4 se determina la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico y en el artículo 5 se realiza la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud.

Podría haberse pensado que tales decisiones podrían haberse adoptado por vía de facultades extraordinarias, pero la prudencia indicaba que lo pertinente era realizar la operación jurídica principal, la fusión de ministerios, en el cuerpo mismo de la ley, permitiendo que el gobierno estableciera las disposiciones orgánicas para el funcionamiento de los nuevos ministerios haciendo uso de las facultades extraordinarias.

El Programa de Renovación de la Administración Pública involucró todos los sectores de la Nación, pero las operaciones jurídicas más complejas se presentaron en aquellos sectores en los cuales había entidades de gran importancia histórica en el país, con gran influencia sindical y convenciones colectivas que las hacía financieramente inviables.

Telecom, el Seguro Social y Ecopetrol son las más relevantes.

Telecom era una empresa de servicios públicos de indudable trayectoria, administradora del monopolio de la larga distancia en el país por décadas, tenía presencia en todo el territorio nacional; por intentar hacer las reformas que de forma evidente requería la empresa habían sido removidos ministros y gerentes, sin embargo,

¹ Artículo 1°. Ley 790 de 2002

la onerosísima convención colectiva de la entidad hacía que ésta fuera financieramente inviable, razón por la cual era necesario garantizar la prestación del servicio prescindiendo de la antigua empresa.

La solución jurídica adoptada fue la liquidación de la empresa original y la migración de los principales activos a una nueva entidad que, como quiera que en la actualidad el servicio de telecomunicaciones no requiere ser prestado por el Estado, posteriormente fue vendida a particulares.

El riesgo central de la operación radicaba en que los jueces consideraran que en el proceso se presentaba una sustitución laboral, figura que implicaría que la convención colectiva se aplicara en la nueva entidad. Por fortuna eso no ocurrió y los activos necesarios para la prestación del servicio de telecomunicaciones migraron exitosamente, generando un muy importante ahorro al país y solucionándose uno de los más difíciles paradigmas del sector público colombiano y de la hacienda pública nacional.

El caso del Seguro Social era más complejo. Manejando tres negocios distintos, la entidad administraba de forma exclusiva el régimen pensional de prima media, manejaba riesgos profesionales y adicionalmente prestaba el servicio de salud como Empresa Prestadora de Salud dueña de una extensa red de Instituciones Prestadoras de salud (IPS), clínicas y hospitales. La institución tenía un muy fuerte sindicato y una convención colectiva que terminó afectando la solvencia de las reservas de todos los colombianos, administradas por el seguro.

La operación administrativa para garantizar la prestación de los servicios públicos a cargo del Seguro Social partió de la necesidad de separar los negocios financieros de los servicios de salud, razón por la cual el proceso tuvo tres pasos: la liquidación del antiguo Instituto de Seguros Sociales, la creación del Seguro Social administrador de pensiones y riesgos profesionales y la creación de una EPS Seguro social con su red hospitalaria o de IPS, para la prestación de los servicios de salud.

Con relación al Seguro Social financiero, administrador de pensiones y riesgos profesionales, la entidad se ha mantenido como la administradora exclusiva del régimen de prima media y como quiera que las reservas se agotaron hace tiempo, funciona en realidad como pagadora por parte de la nación de las obligaciones pensionales, permanecerá mientras subsista el régimen de pensiones que administra, a pesar de que puede afirmarse que se encuentra en proceso de marchitamiento.

Distinta fue la suerte del Seguro Social Salud, dividido originalmente en ocho grandes IPS, poco a poco, estas, debido a su enorme debilidad institucional fueron entrando en crisis y obligando a su liquidación. Quizás la gran lección del Seguro es que no es posible tener unas finanzas públicas sanas, si aquella entidad que administra las reservas actuariales del país para pago de pensiones, es usada por los gobiernos como fuente de caja para la operación ordinaria de la administración, o si se permite que sus acuerdos laborales comprometan las reservas mismas de toda la sociedad para el pago de obligaciones de largo plazo.

Ecopetrol es un caso muy distinto, si bien es cierto que la empresa al igual que las anteriores tenía una gran influencia sindical y una muy costosa convención colectiva, ésta se encontraba dentro de los parámetros de la industria y no representaba un riesgo a la viabilidad financiera de la empresa, por ese motivo su liquidación se descartó desde un principio.

La reforma que se imponía en Ecopetrol era la separación de la administración de las reservas de la Nación y la operación como empresa petrolera, dado que la doble condición la colocaba en condiciones de monopolio y generaba obligatorias ineficiencias.

La propuesta para el sector petrolero fue entonces escindir Ecopetrol, creando la Agencia Nacional de Hidrocarburos, entidad especializada, responsable de forma exclusiva en la administración de las reservas de hidrocarburos del país, responsable de las concesiones y la asignación de áreas de explotación petrolera. Esta reforma es una de las más exitosas, condujo al actual Ecopetrol, empresa petrolera con amplia participación ciudadana en su capital accionario y en consecuencia sometida a gran control social de su operación, y a una Agencia Nacional de Hidrocarburos que claramente mejoró la administración de las reservas petroleras por parte del país, logrando un muy notable incremento de la exploración y la producción petrolera en el país.

El éxito de esta operación se demuestra cuando se miran las proyecciones de la producción petrolera al iniciar el Gobierno del Presidente Uribe, momento en el cual se estimaba que las reservas petroleras del país estaban próximas a agotarse y la situación al finalizar ese periodo cuando se prevé una bonaza petrolera.

Además de las anteriores, entidades de todos los sectores fueron objeto de intervención en desarrollo del Programa de Modernización del Estado; de éstas a pesar de no corresponder a modificaciones trascendentales vale la pena resaltar las de FONADE e INCO.

En el caso de Fonade, entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación para la preparación de los proyectos de preinversión, esta entidad había evolucionado a una entidad parecida a un banco de inversión público; por esta razón se ajustaron sus estatutos de tal forma que atendiendo la realidad de su operación, sirviera de soporte para apoyar la ejecución de la inversión pública, dándole una gran capacidad de gestión y un muy amplio campo de acción.

En el caso del Inco, la Nación decidió escindir del Invias lo relacionado con las actividades que involucren la vinculación de capital privado en la obra pública y muy especialmente las concesiones, por esa razón se creó el Inco, institución de nueva generación cuyo objeto es administrar las obras públicas que deben ejecutarse con recursos particulares haciendo uso de figuras contractuales que permitan el retorno de la inversión a los particulares y liberen los recursos públicos para la inversión en actividades que los particulares no estén dispuestos a realizar para financiar la infraestructura bien sea de puertos, de carreteras o de ferrocarriles.

Debe señalarse que muy pocas de la gran cantidad de disposiciones que se expidieron en desarrollo del Programa fueron declaradas inconstitucionales en el caso de aquellas en las que se hizo uso de las facultades extraordinarias, o anuladas en los casos en los cuales se hizo uso de las facultades del Presidente, razón por la cual puede afirmarse que desde el punto de vista jurídico se obró con la prudencia y la diligencia necesarias para garantizar el logro de los objetivos deseados con completo apego a la ley.

La reforma fue un gran éxito desde el punto de vista fiscal en dos ángulos, en primer lugar por el ahorro directo que se generó al disminuir el gasto de los sectores de la administración pública y de otra parte por el enorme ahorro que se generó al transformar la forma de administrar antiguos monopolios estatales, eliminando enormes fuentes de gasto; esto se logró al suprimir un importante número de instituciones ineficientes y supremamente onerosas por su costo de transacción laboral que depredaba las arcas públicas.

Por último, la reforma permitió una mucho mejor estructuración técnica de la administración pública nacional, ordenando la distribución de los negocios y responsabilidades del nivel central, facilitando la prestación de la función pública y los servicios a cargo del Estado.

CONCLUSIONES

DIANA ALEXANDRA REMOLINA BOTÍA

Coordinadora y Editora de las Memorias de Renovación del Estado 2002-2010. Abogada, especialista en Derecho Sustantivo y Contencioso Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana. Se desempeñó como Directora de Defensa Judicial de la Nación y Directora de Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición del Ministerio de Justicia y del Derecho. Es consultora de la Corporación Excelencia en la Justicia. Ha liderado proyectos de Racionalización e Integración Normativa en varios sectores de la administración pública nacional y procesos de diseño e implementación de políticas públicas en temas de justicia y contratación pública, entre otros.

En este acápite tan sólo se pretende dejar constancia, de los aspectos influyentes en el desarrollo de las experiencias de modernización del Estado que los escritores de estas Memorias resaltaron o en los que confluieron y, también, de aquellos identificados por el propio Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP- en ejercicio de su tarea, en ambos casos desde la mirada de quien escribe este artículo, por lo que las conclusiones bien podrán o no coincidir con la posición institucional del Departamento Nacional de Planeación.

Ab initio se solicitó a los participantes en este proyecto que narraran su experiencia alrededor de los siguientes temas que se identificaron como críticos para el desarrollo de los procesos de modernización de la administración pública: apoyo político, esquema institucional para la gestión de la reforma¹, gestión gerencial del proyecto de modernización², estrategia jurídica, sistemas de información, institucionalización y descentralización. Así, en relación con cada uno de estos aspectos, y el de la cooperación internacional, resaltado por varios escritores, se plantearán las conclusiones a las que se puede arribar tras escuchar o leer las reflexiones de los protagonistas de las reformas, con el ánimo de que esta experiencia adquirida no se pierda ni se desaproveche.

1. Apoyo político

El apoyo político resulta fundamental para que las reformas prosperen; este apoyo debe quedar plasmado en documentos vinculantes³, o evidenciado en acciones que legitimen a los ejecutores de las decisiones, como en este caso, mediante la asignación de la responsabilidad de la reforma a un ente gubernamental (el DNP a través del PRAP)⁴.

Adicionalmente, se atribuyen éxitos a la continuidad de las políticas durante 8 años lo que se traduce en un apoyo político continuado.

¹ Hace referencia al esquema empleado en esta reforma en particular: coordinación general en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, coejecución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, y gerencia sectorial de los ministerios y departamentos administrativos a cargo de la reforma de acuerdo con las políticas sectoriales.

² Hace referencia al manejo administrativo, financiero, contractual, de comunicaciones, de archivos, de información, manejo de personal, modelos de gestión, etc.

³ Se puede entender que la expedición de la Directiva 10 de 2002 o del documento Conpes 3248 de 2003 son una manifestación en este sentido.

⁴ Otros gobiernos optaron por ubicar el tema en la Presidencia a manera de programas de modernización institucional. A manera de ejemplo, los siguientes: (i) Comisión para la Racionalización de la Gestión Pública (Turbay); (ii) Comité para la Racionalización de la Gestión Pública (Betancur); (iii) Comisión Presidencial Reforma de la Administración Pública (Barco); Consejería y Programa de Modernización (Gaviria).

2. Esquema institucional

Conviene que el impulso y seguimiento de las reformas esté en cabeza de organismos técnicos que le den solidez y permanencia a las propuestas y que la ejecución de las reformas sectoriales se mantenga bajo el control de las autoridades correspondientes.⁵

3. Gestión gerencial

La escogencia y el compromiso de los gerentes públicos encargados de liderar los cambios en la administración son un factor clave del éxito de las reformas emprendidas.

Las cabezas de sector deben ser expertos en el tema de que se trate, especialmente en aquellos de carácter técnico; de lo contrario las reformas no prosperarán.

Así, la cualificación e independencia de los gerentes públicos y, por ende, las remuneraciones acordes con estas condiciones, son claves de éxito.

Sobre estas bases, la determinación de los frentes de acción cruciales para cada caso y su gestión eficiente, redundan en la transparencia de los procesos de modernización y en menores costos para alcanzar los mejores resultados. Los frentes que más se resaltan tienen que ver con la conformación de equipos encargados de la ejecución de las acciones, la gestión de información y la gestión financiera.

3.1. Equipos de trabajo

La conformación de equipos técnicos de trabajo que permanezcan en el tiempo es una clave de éxito. Las bondades de mejorar salarios o acudir a consultores contratistas se justifica entonces para atraer al personal más idóneo.

⁵ En este caso el esquema se tradujo en papeles institucionales claramente diferenciados y especializados, lo cual redundó en bondades para la reforma:

Dirección	Presidencia de la República	Formula lineamientos generales de Reforma
Coordinación	Departamento Nacional de Planeación	Promueve y hace seguimiento técnico a las iniciativas de Reforma
Entidades coejecutoras	Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de la Función Pública	Evalúan la dimensión fiscal y organizacional de la Reforma
Gerencia Sectorial	Ministerios y Departamentos Administrativos	Gerencian e implementan la Reforma de acuerdo a la política sectorial

Fuente: Programa de renovación de la administración pública

3.2. Gestión de información

Desde una primera perspectiva gerencial, el manejo de información por parte de los gerentes del proceso es indispensable puesto que el monitoreo constante de los avances en la materia de que se trate constituye una importante herramienta de gestión y de evaluación de resultados⁶.

Desde un punto de vista administrativo, el acertado manejo de información es estratégico, por lo cual conviene establecer mecanismos de recibo y resguardo de los documentos físicos y electrónicos de las entidades en proceso de reforma⁷.

Finalmente, desde una perspectiva comunicacional, debe alcanzarse un deseado equilibrio entre la confidencialidad y la legitimidad de las reformas⁸. Las reformas, en particular las que tienen que ver con reducción de puestos de trabajo y la contratación pública, requieren de confidencialidad para disminuir conflictos con grupos de interés

3.3. Gestión financiera

Implementar reformas a costo cero dificulta el buen suceso de los procesos desde la perspectiva de privilegiar lo técnico sobre consideraciones de carácter fiscal.

Las mediciones de éxito no deben basarse tan sólo en el impacto fiscal de las medidas de renovación, sino también tener en cuenta los resultados no tangibles⁹ de las intervenciones, tanto o más importantes que los primeros.

4. Gestión Jurídica

La claridad sobre la regulación de las materias puede señalarse como un factor importante de las intervenciones. De hecho, la expedición de documentos normativos es una constante en la mayoría de las reformas¹⁰.

Plasmar las acciones de renovación en planes de desarrollo o documentos Conpes le da el impulso necesario para el buen suceso de las reformas.

La asesoría jurídica específica y especializada es esencial para el éxito y viabilidad de las reformas de la administración pública y para disminuir los riesgos jurídicos que vienen aparejados con este tipo de acciones.

5. Sistemas de información

La creación o rediseño de sistemas de información es clave para cada acción de renovación, pero el reto es generar un cambio cultural en torno a los sistemas de información; por ello, las actividades de sensibilización alrededor de los sistemas de información determinan en buena medida su éxito, pero especialmente, la vinculación directa y permanente de las cabezas del área correspondiente.

Partir de ceros en materia de sistemas de información no debe considerarse en todos los casos una decisión arriesgada. Puede ser la mejor, como sucedió en el caso de gestión de activos.

⁶ Ejemplo de la importancia de esta información pueden ser las tan criticadas fusiones de Ministerios. La ausencia de líneas de base en este caso impide soportar conclusiones técnicas sobre el resultado de estas decisiones.

⁷ Como parte de las directrices del Programa de Renovación de la Administración Pública, se expidieron las circulares 002 de 2002 y 004 de 2003, suscritas por los directores del DAFP y el Archivo General de la Nación para organizar archivos conforme a lo dispuesto en la Ley General de Archivos y a las pautas y normas técnicas generales sobre la conservación de la información oficial de las entidades públicas.

⁸ Para el PRAP, son ejemplos de esta necesidad aspectos relacionados con reducciones de plantas de personal o con las políticas de contratación pública, que requieren cierto grado “de confidencialidad para disminuir conflictos con grupos de interés”, pero que a la vez se legitiman ampliando las consultas con sectores involucrados.

⁹ Como por ejemplo, “haber influido en la agenda de los gerentes públicos, para que consideraran como prioritarios temas novedosos y complejos, como por ejemplo la gestión de inmuebles” o “haber promovido una cultura de innovación, de tal forma que la mayoría de las organizaciones públicas buscan hoy la manera de cambiar para adelantar de mejor manera sus tareas misionales, en un marco de priorización del servicio respetuoso y amable al ciudadano. (P. Gómez Campos)

¹⁰ Con todo, la confianza que se pone en las normas para solucionar las problemáticas de la renovación de la administración pública en algunos casos parece excesiva, por lo que cobra importancia el proyecto de Integración y Racionalización del ordenamiento jurídico, uno de los ejes de la reforma transversal de gestión jurídica del del Estado.

6. Institucionalización

El cierre de las reformas transversales, principalmente, debe plantearse mediante la entrega de funciones a un «doliente institucional»¹¹.

Por otra parte, la institucionalización del propio Programa de Renovación de la Administración Pública es un tema que debe debatirse.

7. Descentralización¹²

La descentralización de funciones se defiende como es uno de los factores de éxito de las acciones de modernización del Estado¹³.

8. Cooperación internacional

El apoyo técnico de los organismos de cooperación internacional otorga validación interna a las acciones emprendidas¹⁴.

Por su parte, a manera de validación externa, la coincidencia de los proyectos de renovación de la administración con acciones de organismos internacionales impulsa de manera importante las reformas¹⁵.

Condiciones de desembolso de créditos internacionales que coincidan con las reformas, se convierten en un incentivo para el desarrollo de acciones o para incluir temas en las agendas de modernización.

Tras la revisión de todos los temas, quizás la lección más importante de todas, sea la señalada por el Director del DNP, Dr. Esteban Piedrahita Uribe:

(...) no hay una estrategia perfecta, como tampoco existe una reforma, incluso si es exitosa, sin resultados imprevistos no deseados. No pretende ser ésta una afirmación pesimista. El mayor error sería permanecer inmóviles por el temor a empeorar situaciones que parecen aceptables o por la resistencia que siempre oponen los variados grupos de interés.

El énfasis de la reforma actual es diferente al de la del año 2002 y probablemente es muy distinto al que tendrá la reforma que vendrá en 2010 ó 2014. El contexto y la urgencia de cada momento así lo requieren. Es precisamente el deseo de mejorar, de innovar, de servir mejor a los intereses de los ciudadanos, lo que hace a la reforma un proceso y una necesidad permanente.”¹⁶

¹¹ Es lo que ocurrió con el CISA para la reforma de gestión de activos y hacia donde se están dirigiendo los esfuerzos en la reforma de contratación pública mediante el impulso para la creación de un ente rector de la contratación pública en Colombia.

¹² “El gobierno debe repensarse a partir de la siguiente distribución de competencias: Las **instancias nacionales** formulan la política, promueven, regulan y controlan; las **instancias departamentales** promueven y coordinan las acciones que, en desarrollo de la política establecida y en el marco geográfico propio, permitan racionalizar la asignación de los recursos públicos de inversión. Igualmente, corresponde a las instancias departamentales coordinar y velar por la correcta prestación de servicios por parte de la instancia local; y las **instancias municipales** asignan los recursos públicos con base en las políticas nacionales y las prioridades establecidas por la comunidad, a través de procesos participativos que incluyan el seguimiento, la evaluación y el control. La prestación de servicios es igualmente una competencia fundamentalmente municipal. En este contexto, el Estado Comunitario promueve la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones como mecanismos que permiten una distribución de actividades ajustada a las capacidades de las distintas instancias de gobierno.” (Conpes 3248 de 2003)

¹³ Este objetivo se destaca favorablemente en la reforma del sector Educación, no así en el caso de Agricultura.

¹⁴ El equipo inicial de la reforma se financió con recursos internacionales lo que le imprimió un sello de flexibilidad e innovación (PRAP)

¹⁵ Especialmente reflejado en cuanto tiene que ver con las reformas transversales.

¹⁶ En Revista de la Contraloría General de la República. Política Colombiana. Octubre-diciembre 2009.