

DIRECTIVA PRESIDENCIAL No. 10

Para: MINISTROS, DIRECTORES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPERINTENDENTES, DIRECTORES UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y DIRECTORES, GERENTES Y PRESIDENTES DE ENTIDADES CENTRALIZADAS Y DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL

De: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Asunto: PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: HACIA UN ESTADO COMUNITARIO

Fecha: Bogotá, D.C., agosto 20 de 2002

El panorama actual del Estado colombiano es preocupante: a pesar del incremento del gasto del Gobierno como porcentaje del producto interno bruto, y del significativo aumento del número de entidades del Gobierno central, el deterioro continuo de los indicadores sociales del país es evidente. Además, el creciente gasto público ha contribuido al empeoramiento de las finanzas públicas nacionales.

La legitimidad del Estado ha sido lesionada por el efecto perverso de la corrupción, el clientelismo y la politiquería. Encuestas recientes indican que el porcentaje de ciudadanos colombianos que no están satisfechos con la democracia y que desconfían del Congreso es uno de los más altos en América Latina. A esto se suma la ausencia de resultados sociales tangibles.

Para superar estas dificultades, el Gobierno Nacional está comprometido con la construcción de un Estado Comunitario: un Estado con una autoridad legítima y sin poder para los violentos, al servicio de la ciudadanía y libre de los flagelos de la corrupción, el clientelismo y la politiquería. Un Estado que concentre sus esfuerzos en la erradicación de la miseria, en la búsqueda de equidad social y de condiciones de seguridad. Un Estado que se esfuerce por que los recursos lleguen a los ciudadanos. Un Estado para la Gente, que conlleve la responsabilidad política de la participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, su ejecución y vigilancia.

La construcción del Estado comunitario requiere la reforma de la administración pública, y ésta es un compromiso prioritario del Gobierno en su conjunto. Por lo

tanto, se convoca a todos los servidores del Estado a la más activa participación y disponibilidad para lograr los objetivos propuestos.

La presente directiva fija las bases y los principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización de la administración pública que se llevará a cabo durante el Gobierno que comienza. El CONPES, que hará las veces de Consejo Directivo para la Reforma de la Administración Pública, establecerá los lineamientos generales de este programa gubernamental, su alcance y sus mecanismos de evaluación.

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

La reforma de la administración pública es un proceso a dos velocidades: la primera es una acción de corto plazo y la segunda es de mediano y largo plazo. Con la finalidad de comunicar a todos los servidores públicos los principios éticos conforme a los cuales deberán actuar, y debido a la necesidad de aliviar de inmediato las presiones fiscales, esta directiva hará énfasis en las acciones de corto plazo y presentará brevemente las de mediano y largo plazo.

1. Acciones de corto plazo

Éstas contemplan dos aspectos: una nueva cultura de lo público y acciones dirigidas a la reducción del gasto público.

1.1 Una nueva cultura de lo público

La creación y consolidación de un Estado gerencial presupone una gestión transparente e íntegra, austera en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano.

1.1.1 Transparencia e integridad en la gestión

Desde el inicio de este Gobierno se promoverá un espíritu ético como base del comportamiento y las decisiones en la administración pública. Para controlar a los violentos, el Estado tiene que dar ejemplo, derrotar la politiquería y la corrupción. En efecto, el establecimiento de un Estado Comunitario pasa por la creación de la cultura de la buena administración de lo público.

A continuación se enumeran los propósitos específicos para cumplir con el objetivo de transparencia e integridad en la gestión, y algunos de los instrumentos más eficaces para lograrlo:

a) Manejo gerencial de los recursos humanos: El nombramiento, selección y promoción de funcionarios debe tener como motivación exclusiva el mérito, la competencia y la capacitación idóneos para el cargo al cual se es candidato. Esta regla es de aplicación inmediata en todas las entidades del Estado y, en especial, en cuanto al nombramiento de los directores de las entidades desconcentradas del orden nacional y al proceso de selección de los funcionarios encargados del control interno en cada entidad.

Por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, el nombramiento de funcionarios públicos puede responder a transacciones, presiones o favores de tipo político o económico.

Un objetivo primordial de la actual administración es el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado colombiano. La regla general de éste deberá ser la meritocracia, la capacitación y el entrenamiento permanentes de sus servidores de nómina. En consecuencia, se eliminarán las nóminas paralelas en la administración. Sólo por excepción, para fines específicos y con una particular exigencia en cuanto a sus resultados, se recurrirá a contratos externos para prestar servicios de apoyo a la administración pública. Los contratos que estén vigentes a la fecha de expedición de la presente directiva, y que no cumplan con las anteriores condiciones, no se podrán renovar. En aquellos casos en que se cumplan las condiciones, se asegurará la inclusión de una cláusula para la efectiva transferencia de tecnología y se verificará su cumplimiento.

Para garantizar el logro de este propósito de corto plazo, se requerirá la aplicación de algunos instrumentos a más largo plazo. Así, se establecerá un modelo integral de evaluación a la gestión pública para que los superiores e inferiores jerárquicos se evalúen mutuamente y se apoyará la permanencia de aquellos que demuestren un desempeño sobresaliente. Con el fin de verificar el cumplimiento de estos objetivos, los organismos competentes realizarán auditorías externas aleatorias y se fortalecerán los sistemas de consulta ciudadana de todos los usuarios directos e indirectos de las entidades. Los resultados de estas consultas serán ampliamente difundidos en el ámbito nacional.

b) Intolerancia absoluta con los funcionarios corruptos: En coordinación con la Vicepresidencia de la República, cada ministro, director de departamento administrativo y director, gerente o presidente de entidades administrativas centralizadas o descentralizadas del orden nacional, deberá establecer mecanismos preventivos y correctivos de lucha contra la corrupción, las desviaciones presupuestales y la influencia de intereses individuales en las acciones estatales.

Si a algún funcionario de la actual administración se le vinculara procesalmente con actuaciones corruptas, primará el interés general y la estabilidad institucional. El anterior compromiso es de carácter eminentemente moral, y en ningún caso presume la culpabilidad del funcionario investigado.

Se reitera a los destinatarios de la presente directiva que, de conformidad con la Constitución y la ley, particularmente con el estatuto anticorrupción (ley 190 de 1995) y el código disciplinario único (ley 734 de 2002), es obligación constituirse en parte civil en los procesos donde se investiguen hechos que configuren presuntos delitos contra la administración pública. También se les recuerda la necesidad de interponer las acciones de repetición consagradas en la ley 678 de 2001 contra el funcionario condenado. Lo anterior mientras se constituye el cuerpo único de defensa jurídica del Estado, propósito a más largo plazo que posteriormente se explicará.

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo anterior, más adelante se propondrá la adopción de unas sanciones penales y disciplinarias por corrupción más severas. El índice de impunidad en los casos de corrupción deberá caer a cero. Los resultados de este propósito serán monitoreados mediante encuestas de percepción de la ciudadanía.

1.1.2 Austeridad

Teniendo en cuenta la difícil situación del fisco y de la economía nacional, la administración pública deberá convertirse en ejemplo de austeridad. Para ello se reducirá el costo del aparato del Estado, de la burocracia y de los privilegios. Los recursos que resulten de este ahorro se invertirán en proyectos social y económicamente productivos para la Nación.

Todo jefe de entidad deberá racionalizar el personal de libre nombramiento y remoción, eliminar las vacantes sin apropiación presupuestal no provistas en el último mes, agilizar los tramites para la jubilación y restringir las horas extras, los teléfonos celulares y los vehículos oficiales.

Para que la dimensión de la fuerza laboral de la administración sea la adecuada, estas medidas inmediatas deberán complementarse con la fijación de una meta de reducción de los costos de funcionamiento con la que deberá comprometerse el Gobierno en su totalidad. No obstante, la política del "retén social" deberá aplicarse en los procesos de reforma: se garantizará la estabilidad laboral de las madres solteras cabeza de familia, los discapacitados y los servidores próximos a ser pensionados. Igualmente, se establecerá y reglamentará un sistema de bonificación para la rehabilitación de los servidores del Estado cuyo cargo sea suprimido como consecuencia del proceso de reforma de la administración pública.

Se crearán indicadores para vigilar y controlar la reducción de costos de funcionamiento, la disminución del pasivo pensional y la optimización de planta y eficiencia en el gasto público.

1.1.3 Servicio al ciudadano y participación de la sociedad civil

El ciudadano no sólo es receptor de los productos y usuario de los servicios del Estado, sino que además es parte activa en la construcción social a través de los procesos integrales de ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones públicas. Con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados, de fortalecer los mecanismos de atención al ciudadano y de promover las veedurías comunitarias, se comenzarán a implementar los siguientes instrumentos:

a) Mejoramiento de la calidad: Se fortalecerán los sistemas de divulgación y premio de las mejores prácticas de servicio ciudadano y se capacitará a los funcionarios en esta materia.

b) Mejoramiento de la atención al ciudadano: Se deberán adoptar medidas que permitan reducir en duración y número los trámites relacionados con los procesos de interacción de la ciudadanía y el Gobierno Nacional.

Se crearán mecanismos reivindicativos de derechos para la ciudadanía. Dado que su incumplimiento implicará un alto costo para la administración, resultará más eficaz respetarlos que desconocerlos. Cada entidad, dentro de la organización existente y con su capacidad actual, deberá crear un sistema que garantice el acceso permanente a la información por parte del ciudadano y el efectivo ejercicio del derecho de petición de sus respectivos usuarios.

c) Veedurías comunitarias: Se promoverá y facilitará la integración y participación de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración.

1.2 Acciones dirigidas a la reducción del gasto público

Puesto que un Estado fiscalmente responsable implica el que se lleven a cabo acciones con un impacto inmediato en el gasto, se ha previsto la fusión, supresión y reestructuración de algunas entidades administrativas del orden nacional en el corto plazo.

Algunas reformas ya están en curso. Otras se iniciarán de inmediato con fundamento en las facultades administrativas permanentes que la ley 489 de 1998 le reconoce al Presidente de la República para suprimir, disolver y liquidar (artículo 52), o modificar la estructura (artículo 54) de las entidades administrativas del orden nacional. Otras tantas requieren un proyecto de ley o la atribución de facultades extraordinarias al Presidente. Por esta razón, ya se encuentra en curso una iniciativa ante el Congreso de la República con la intención de:

- Fusionar algunos ministerios;
- Autorizar al Presidente para que pueda ejercer su competencia constitucional propia de fusionar entidades del orden nacional; y
- Revestir al Presidente de precisas facultades extraordinarias para:
 - a) Suprimir y fusionar departamentos administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia;
 - b) Señalar o modificar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades y organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley;
 - c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;
 - d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;
 - e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;
 - f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar; y
 - g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Para el efecto, se solicita a los ministros y directores de departamentos administrativos que interactúen con el DNP con el fin de definir la lista de entidades candidatas a supresión, fusión o reestructuración inmediata. Este procedimiento deberá ejecutarse a la mayor brevedad posible, con base en los lineamientos establecidos por el DNP. Posteriormente, el Presidente de la República expedirá los actos administrativos correspondientes.

2. Reforma de mediano y largo plazo

La consolidación del Estado Comunitario exige la implementación de reformas de carácter estructural. En este sentido, la reforma de la administración pública contempla objetivos intermedios y finales. Los objetivos intermedios consisten en la creación y consolidación de una política de Estado -permanente y gradual- de modernización y gestión de la administración pública, y en el establecimiento de un Estado gerencial que se caracterice por su responsabilidad fiscal. El logro de estos objetivos intermedios hará posible el cumplimiento de los objetivos finales de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, en la promoción de la equidad, la eliminación de la corrupción y la legitimidad del Estado.

Con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad del ejercicio de la función pública, de optimizar el proceso de decisión de la administración, de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y el Estado, y de racionalizar el gasto público, se implementarán acciones de tipo vertical y transversal en el mediano y largo plazo.

Las reformas verticales tienen que ver con las acciones que cada ministerio o entidad adopte en su interior. Las reformas transversales son de alcance multisectorial, es decir, que incumben a todos los ministerios y a todas las entidades. Las principales iniciativas de carácter transversal son las siguientes: 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.

El propósito de esta directiva no es desarrollar cada una de las iniciativas de carácter transversal, pero sí hacer énfasis en los siguientes objetivos fundamentales:

2.1 Responsabilidad en la administración de lo público

A continuación se enuncian algunos de los propósitos a los cuales debe apuntar una administración responsable de lo público.

a) Manejo íntegro y visible de la contratación estatal: Una gestión contractual íntegra y visible requiere herramientas gerenciales que identifiquen y minimicen los factores de riesgo que se presentan en esta operación.

Con ese objetivo se compilará la normatividad existente en la materia y se establecerán instrumentos eficaces para vigilar y controlar a los proponentes y contratantes de la administración. Deberá garantizarse la más amplia publicidad de los procesos contractuales, así como una capacitación oportuna de los funcionarios llamados a intervenir en dichos procesos.

Los contratos estatales se deberán planificar y celebrar en forma transparente. Para cumplir con este propósito se implementará en el mediano plazo una política transversal del Estado en materia de adquisiciones públicas. En dicha política se prestará una particular atención a la participación de las veedurías comunitarias y a la realización sistemática de audiencias públicas en la adjudicación de contratos.

Como medida complementaria, se controlarán los índices de desempeño de la contratación estatal de las entidades.

b) Compromiso de todos los funcionarios en el control de la gestión de lo público: En coordinación con el DNP y la Vicepresidencia de la República, y con el

propósito de mejorar la cultura organizacional, cada entidad deberá implementar instrumentos que permitan el pronunciamiento libre e independiente de sus servidores. Esto con la finalidad de consultar la transparencia e integridad de la gestión al interior de cada entidad.

Se le dará apoyo privilegiado a la celebración de pactos o a la adopción de instrumentos de transparencia con entidades nacionales o internacionales.

Se dará visibilidad al manejo de los fondos públicos por medio del fortalecimiento de los mecanismos de control sobre la rentabilidad y destinación de los recursos públicos y se promoverán las auditorías externas en la materia.

c) Sistema de apoyo a los servidores públicos en su labor de gestión: Con la finalidad de prestar un apoyo útil a los servidores públicos en el ejercicio de su misión de gestión responsable y transparente, la Vicepresidencia de la República prestará particular atención al perfeccionamiento y eficacia de los sistemas de control interno existentes.

Todos los ministros, directores de departamento administrativo y directores, gerentes o presidentes de entidades administrativas centralizadas o descentralizadas del orden nacional, se comprometerán con el fortalecimiento del sistema de control interno en cada una de sus entidades, para que éste sea ejercido en forma permanente y se constituya en el elemento fundamental de la política de transparencia de la gestión pública. Deberá concentrarse, además, en la armonización de los diferentes controles internos y externos existentes, según la naturaleza de cada tipo de control.

Paralelamente, en desarrollo de la iniciativa gubernamental de crear un cuerpo único de defensa jurídica del Estado, se promoverá una defensa proactiva para apoyar a aquellos servidores del Estado cuya responsabilidad se vea comprometida en procesos disciplinarios o penales relacionados con el ejercicio de sus funciones, salvo que se trate de una vinculación procesal definitiva relacionada con corrupción.

2.2 Gestión pública orientada por resultados

Considerando las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la actual situación fiscal del Gobierno nacional, es necesario incorporar en la gestión pública nuevas prácticas gerenciales que permitan la definición de las áreas estratégicas, la optimización del uso de los recursos y la generación de resultados eficientes.

A continuación se enumeran los propósitos específicos para cumplir con el objetivo de gestión pública orientada por resultados y algunos de los instrumentos más eficaces para lograrlo:

a) Mejorar las prácticas gerenciales en las entidades públicas: Se incorporarán conceptos y prácticas de gerencia moderna para la gestión de las entidades públicas. Conceptos como presupuesto orientado por resultados, mejoramiento continuo e incremento de la productividad serán objeto de definición y de desarrollo instrumental para que sean incorporados en todas las entidades del Gobierno nacional.

Se deberá construir un sistema de apreciación ex ante, con la finalidad de dotar a los funcionarios que toman las decisiones de un método ordenado de raciocinio que les permita tener solidez y seguridad en los procesos decisorios sometidos a su consideración.

Se implementarán sistemas de documentación que permitan construir una memoria institucional y la identificación de mejores prácticas de gestión pública. Se verificará la continuidad de políticas y programas exitosos de administraciones anteriores.

b) Contractualización por resultados: Con el fin de optimizar la producción y prestación de bienes y servicios públicos, se establecerá un sistema de contractualización por resultados, conforme a las siguientes reglas:

i. Imputabilidad de la responsabilidad: La responsabilidad de la gestión y de la rendición de cuentas será imputable a cada ministro, director de departamento administrativo y director, gerente o presidente de entidades administrativas centralizadas o descentralizadas del orden nacional.

ii. Documentos CONPES de compromiso: Cada ministro, director de departamento administrativo y de entidad cabeza de sector del orden nacional, suscribirá un documento CONPES de compromiso a más tardar el 30 de noviembre de 2002. En éste quedarán establecidas sus metas y compromisos en términos de resultados para la gestión del cuatrienio 2002-2006, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

iii. Sistema de evaluación de gestión y resultados: Los resultados de la ejecución del documento CONPES de compromiso se vincularán a incentivos y sanciones a partir de los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA- del DNP. Para el efecto, el DNP elaborará un informe semestral de resultados para cada sector, ministerio y departamento administrativo. Este informe será presentado oficialmente al Presidente de la República y al CONPES. Al final del período presidencial se evaluarán los resultados del cuatrienio 2002-2006. Los resultados de dichos informes y evaluaciones tendrán una amplia difusión nacional y local.

c) Utilización del presupuesto como instrumento de gestión: Una vez se hayan realizado las modificaciones necesarias en el sistema presupuestal, se determinará la asignación presupuestaria a partir de los resultados obtenidos en

las áreas prioritarias establecidas en el documento CONPES de compromiso, la reducción de gastos de funcionamiento, la reducción de la contingencia pensional y la adecuación de la planta a las necesidades misionales.

Con base en estos resultados habrá un premio al ahorro y al logro de metas que se destinará primordialmente a mayores inversiones.

d) Responsabilidad en la administración y uso de los bienes públicos: El dinero y los bienes públicos no sólo se manejarán con pulcritud, sino que además se utilizarán para la creación de valor público, expresado éste en bienes, servicios y condiciones que hagan de Colombia una sociedad cada vez más justa, productiva y competitiva.

Se fortalecerán los mecanismos de control sobre los índices de racionalización de los activos fijos de la administración pública, incluyendo un inventario y valoración de los mismos. Se harán auditorías externas aleatorias para verificar el buen uso de los bienes públicos. Así mismo, se establecerá un mecanismo de participación social efectiva en el control de la administración y uso de los bienes públicos.

Los destinatarios de la presente directiva deberán informar y promover directamente entre los funcionarios a su cargo el contenido de la misma, así como tomar las medidas necesarias para su inmediato cumplimiento. Los ministros y directores de departamentos administrativos cabeza de sector deberán presentar un informe consolidado de los avances en sus respectivas áreas. Éste deberá ser remitido al Director del DNP el 31 de enero de 2003 a más tardar.

Cada ministerio, departamento administrativo y entidad centralizada y descentralizada de la administración pública nacional deberá conformar un equipo a cargo de un funcionario del más alto nivel, quien dará cumplimiento a todas las instrucciones relacionadas con la reforma de la administración pública y prestará el más inmediato apoyo al DNP y demás entidades involucradas.

Por último, vale la pena recordar que todos los servidores de la administración pública nacional tenemos una gran responsabilidad con este programa de Gobierno. La racionalización y mejoramiento de las instituciones públicas y de su gestión sólo busca facilitar el ejercicio de la función pública y mejorar las relaciones entre el ciudadano y el Estado Comunitario. Estos propósitos merecen todo nuestro concurso y compromiso.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA