



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.25  
21 de febrero de 1968

ORIGINAL: ESPAÑOL

C. 1

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS  
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través  
de la Comisión Económica para América Latina,  
el Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social, la División de Administración  
Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de la  
Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto II del temario provisional

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

Trabajo presentado por la  
Dra. Stella Escobar Zapata, Director Ejecutivo  
de la Oficina de Organización y Métodos de  
la Presidencia de la República



	<u>Página</u>
PROLOGO .....	1
INTRODUCCION .....	2
A. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA .....	2
1. Fundamentos básicos de la reforma administrativa .....	2
2. Naturaleza y autorización de la reforma ..	4
3. Comisión de reforma administrativa .....	6
4. Organismos centrales de la reforma .....	8
Primera Parte PROGRAMACION DE LA PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA ...	15
A. LOS PROBLEMAS .....	15
1. Planeamiento .....	15
2. Personal .....	16
3. Distribución de funciones .....	17
4. Centralización y concentración de autoridad .....	20
5. Coordinación .....	22
6. Controles .....	22
7. Sistemas y procedimientos .....	23
B. EL DESARROLLO DE LA REFORMA ADMINIS- TRATIVA 1958-60 .....	24
C. CONCLUSIONES .....	32
Segunda Parte PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL PERIODO 1962-1967 .....	34
A. REVISION Y ADECUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y MODIFICACIONES ESTRUCTURALES A PARTIR DE 1963 .....	36
1. Reforma administrativa de 1963 .....	38
2. Reformas administrativas a nivel regional .....	47
B. ANALISIS DE LAS MODIFICACIONES ANTERIORES ....	48
Tercera Parte REFORMA ADMINISTRATIVA DEL AÑO 1968 .....	50
I. AREAS-PROBLEMAS O CAMPOS DE TRABAJO .....	50
AREA PRIMERA .....	51
REPARTO DE COMPETENCIAS O FUNCIONES ENTRE LOS DIFERENTES ORGANISMOS ESTATALES .....	51
A. CONTENIDO DEL AREA .....	51
B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION .....	53

	<u>Página</u>
AREA SEGUNDA .....	53
ORGANIZACION INTERNA DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS .....	53
A. CONTENIDO DEL AREA .....	53
B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION .....	53
AREA TERCERA .....	54
ADMINISTRACION DE LA PLANEACION Y DE LAS FINANZAS PUBLICAS .....	54
A. CONTENIDO DEL AREA .....	54
B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION .....	54
AREA CUARTA .....	55
ADMINISTRACION DE PERSONAL .....	55
A. CONTENIDO DEL AREA .....	55
B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION .....	55
AREA QUINTA .....	55
ADMINISTRACION DE SERVICIOS COMUNES .....	55
A. CONTENIDO DEL AREA .....	55
B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION .....	56
AREA SEXTA .....	56
SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO .....	56
A. CONTENIDO DEL AREA .....	56
B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION .....	56
II. INVENTARIO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES Y NECESARIOS .....	56
A. CONTENIDO DE LA INVESTIGACION .....	56
B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION .....	57
III. PROGRAMA DE TRABAJO .....	57

## PROLOGO

El presente trabajo se ha preparado con el fin de dar cumplimiento a la solicitud formulada por la Comisión Económica para América Latina de elaborar una monografía descriptivo analítica sobre aspectos relacionados con la administración de la ejecución de planes de desarrollo, tema central del Seminario que se realizará en el mes de febrero de 1968.

De acuerdo con la sugerencia formulada por el Asesor Regional en Administración Pública, de ese organismo, el temario para desarrollar será: "El Proceso de la Reforma Administrativa en Colombia 1958-1968".

La primera etapa de la monografía se refiere a una condensación del informe preparado por el doctor Aryeh Attir como asesor del Gobierno de Colombia en la Comisión de Reforma Administrativa en los años de 1958 a 1962. Las partes siguientes se refieren a los principales acontecimientos que se han producido en los años posteriores y a las perspectivas que contempla como marcos iniciales de trabajo la nueva reforma que se proyecta llevar a cabo en el año de 1968.

Los asuntos consignados son análisis exhaustivos de los documentos y normas que se refieren a los trabajos desarrollados y que reposan en la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y experiencias del redactor como funcionario al servicio de la Oficina de Organización y Métodos de la Presidencia de Colombia, entidad encargada de la coordinación, de la ejecución y de la inspección de los trabajos realizados en este campo.

/INTRODUCCION

## INTRODUCCION

A. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA PRIMERA ETAPA  
DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA1. Fundamentos básicos de la reforma administrativa

A partir del año 1950, el Gobierno Nacional consciente de la necesidad de una adecuación de la Administración Pública a las exigencias socio-económicas que el desarrollo del país exigía, obtuvo del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, el patrocinio de una misión que adelantara un estudio sobre los problemas colombianos relacionados con la economía, la organización social, las reservas naturales, las condiciones demográficas y políticas y las estructuras del gobierno.

Esta misión fue dirigida por el profesor Lauchlin Currie, quien contó con la colaboración de un grupo de expertos colombianos. Del resultado de las investigaciones fue elaborado un programa de desarrollo para Colombia, en el cual se recomendaba de manera especial abocar una Reforma Administrativa como medio eficaz para lograr el desarrollo.

La misión recomendó además al Gobierno, teniendo en cuenta la magnitud de las reformas a introducir, la composición de otra misión que adelantara un análisis de la organización del Gobierno y propiciara modificaciones principalmente en los campos de planeación, adopción de sistemas de administración científica y redistribución de funciones de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Con base en las sugerencias de la misión Currie de 1950, el Gobierno organizó otra, dirigida también por el mismo Lauchlin Currie, para estudiar la situación de la Administración Pública Colombiana. El informe de esta misión denominado "Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia", fue publicado en el año de 1952, documento extenso en el cual se hace hincapié sobre la necesidad de las funciones centrales de planeamiento económico, organización presupuestaria, organización del servicio civil, y mejoramiento de los controles administrativos y de coordinación, así como la necesidad de una revisión de las organizaciones administrativas regionales y locales.

/Las recomendaciones

Las recomendaciones de las dos misiones bajo la rectoría de Currie, no tuvieron aplicación, debido a factores políticos.

En el año de 1954, el Gobierno insistió ante las Naciones Unidas para contar con asistencia técnica y continuar con los estudios relacionados con la Administración Pública colombiana.

Como resultado de estas gestiones se creó la primera "Comisión para la Reforma de la Administración Pública", integrada por tres miembros y como ejecutores del programa se creó una Oficina de Organización y Métodos, dentro de la Dirección Nacional de Presupuesto, la cual contó con seis técnicos expertos de las Naciones Unidas y la asistencia de personal colombiano.

Los estudios de esta misión estuvieron encaminados a la reorganización de la Presidencia de la República, la clasificación de personal, el manejo de oficinas, la formación de ejecutivos, y el adiestramiento para el servicio público.

Nuevas circunstancias políticas impidieron la aplicación de las recomendaciones.

En el período 1957-1958, el Gobierno contrató otra misión francesa dirigida por el Reverendo Padre Louis Lebret para la realización de un estudio sobre las condiciones del desarrollo. Esta misión adelantó investigaciones fundamentales en el campo social y económico y produjo un informe titulado "Estudios sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia". Los puntos básicos del informe se relacionaban con problemas demográficos, distribución del ingreso nacional, problemas de salud, educación, vivienda, etc.

Entre las conclusiones principales de la misión Lebret, aparece la urgencia de una Reforma Administrativa como condición imperativa para un fomento coordinado.

En 1958 y bajo los auspicios del Frente Nacional, gobierno de facto, se inició en el país una gran transformación en el campo de la reforma administrativa.

/Se creó

Se creó la segunda Comisión para la Reforma Administrativa integrada por personal colombiano y expertos de las Naciones Unidas, la cual contó con un apoyo efectivo del Gobierno y con un deseo unánime del pueblo colombiano para lograr una revisión de sus estructuras administrativas factor decisivo para el éxito de los trabajos a adelantar.

El apoyo del Gobierno a la Reforma Administrativa, no fue simple coincidencia, sino el deseo de una restauración de las necesidades democráticas. El Congreso de la República promulgó una ley básica sobre reforma administrativa, y subsiguientemente se tomaron las medidas para ponerla en práctica.

El Presidente de la República, doctor Alberto Lleras, respaldó con su autoridad toda la iniciativa en este sentido, y animados del espíritu del mandatario todo el gobierno se convirtió en un colaborador eficiente para adelantar los estudios necesarios que permitieran convertir la administración pública colombiana en un instrumento de desarrollo.

## 2. Naturaleza y autorización de la reforma

El Congreso Nacional expidió la Ley 19 del 26 de noviembre de 1958, norma que dispuso la reorganización de la Administración Pública.

En su artículo 10. señala los términos de referencia que deben tenerse en cuenta para el desarrollo de los planes a seguir:

"La reorganización de la Administración Pública, de acuerdo con las normas de la presente ley tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo."

/Dentro de



Dentro de las disposiciones de la ley se contemplaron otros aspectos importantes en relación con el funcionamiento de la Administración, tales como:

- a) La creación de un Consejo Nacional de Política Económica y Planeación integrado por el Presidente de la República y cuatro Consejeros de los cuales dos serían designados por el Presidente, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes,
- b) Creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos con funciones para recoger y analizar la información sobre estudios económicos y para elaborar programas de desarrollo;
- c) Creación de oficinas de Planeación de los Ministerios para la elaboración de los planes parciales;
- d) Organización del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa para lo cual se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil y una Comisión de Reclutamiento, Ascenso y Disciplina compuesta por cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República;
- e) Creación de una Sala Consultiva especial dentro del Consejo de Estado llamada Sala del Servicio Civil;
- f) Creación de una oficina de Organización y Métodos;
- g) Fomento de la enseñanza de la Administración Pública en las Universidades;
- h) Descentralización de servicios en los Gobiernos provinciales y locales;
- i) Fomento de la acción comunal;
- j) Suministro de Asistencia Técnica a los organismos públicos y a los Gobiernos Locales;
- k) Reorganización de los sistemas sobre régimen catastral, etc.

Por medio de la misma ley se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para adelantar las reformas del caso, y un plazo para llevarlas a cabo que expiraría en el mes de julio de 1960.

Es indudable que los términos de referencia contenidos en la Ley 19 mencionada antes, fueron determinados con base en las recomendaciones formuladas por las misiones de que se habló en otro lugar; pero además, el

/país había

país había adquirido conciencia de la necesidad de ciertos cambios en las estructuras gubernamentales y en los procedimientos de despacho. También influyeron los funcionarios que habían adquirido experiencias anteriores durante los trabajos realizados en cooperación con las misiones internacionales.

### 3. Comisión de reforma administrativa

Con base en las facultades concedidas por la Ley 19 de 1958, se creó la Comisión de Reforma Administrativa compuesta por dos altos comisionados: los doctores Eustorgio Sarria y Gilberto Londoño; el primero, tratadista de derecho público, profesor universitario y conocedor de la evolución de las instituciones públicas colombianas; el segundo, ingeniero, administrador de empresas, de gran experiencia administrativa y conocedor de problemas y técnicas del sector privado. Nuevamente esta Comisión fue asistida por varios expertos de las Naciones Unidas entre los cuales se destacan por sus importantes contribuciones: Aryeh Attir, experto en Organización y Métodos; Sydney Lewis, en Administración General, Séamus Gaffney, en Administración de Personal; Mario Vieira D'Sunha en Entrenamiento en Administración Pública; Pedro Patrón Faura, en Administración de Personal; Anthon N. Groot en Administración de Almacenes y Compras Gubernamentales; Nancy Gray en Sistemas y Métodos Administrativos y Alexander Fleming en Máquinas y Equipos de Oficina.

La Comisión de Reforma Administrativa creó una Oficina de Organización y Métodos que sirvieron de apoyo a sus trabajos en el campo del estudio y del análisis de la administración.

El personal para esta unidad fue seleccionado mediante un concurso abierto y recibió de inmediato adiestramiento en Organización y Métodos. Así la Comisión de Reforma Administrativa, contó con la colaboración de veinte técnicos, quienes colaboraron de inmediato bajo la rectoría del doctor Guillermo Bernal Correa, Director Ejecutivo de la Oficina de Organización y Métodos, y con la asesoría de los comisionados y de los técnicos extranjeros.

/La Comisión

La Comisión de Reforma Administrativa, una vez organizada internamente, preparó un plan de trabajo que sirviera de guía a sus actuaciones inmediatas. Dentro de este plan se destacan los programas relativos al estudio de la situación real de los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, y demás organismos de la Rama Ejecutiva.

La investigación fue adelantada por los técnicos y analistas de la Oficina de Organización y Métodos, recientemente organizada. Los datos recolectados fueron analizados siguiendo las siguientes pautas:

- a) Bases legales de los organismos públicos;
- b) Estructura formal;
- c) Organización del trabajo interno y distribución de funciones;
- d) Recursos fiscales y humanos;
- e) Métodos y sistemas aplicados en la operación;
- f) Sistemas de dirección, coordinación y control;
- g) Mecanismos aplicados a la formulación de planes y programas;
- h) Delegación de funciones;
- i) Descentralización de servicios;
- j) Relación con otras unidades.

Los análisis anteriores permitieron la preparación de un documento en el cual se puntualizaron las fallas más importantes, las que en términos generales coincidieron en gran parte con las diagnósis presentadas en este campo por las misiones anteriores y que pueden resumirse así:

- a) Legislación excesiva, confusa y superpuesta para cada organismo;
- b) Falta de claridad en la distribución de los negocios a nivel ministerial;
- c) Anticuada estructura orgánica y falta de claridad en la determinación de las funciones de las unidades y de los cargos;
- d) Poca delegación de autoridad;
- e) Insuficiente planeamiento a corto y largo plazo;
- f) Ausencia de coordinación, excesiva cantidad de controles y poca eficiencia del mismo;
- g) Concentración geográfica de funciones.

/En vista

En vista de este resultado la Comisión sometió a la aprobación del Presidente de la República, un plan de trabajo que comprendía los siguientes puntos:

- a) Estudio concreto de un Ministerio y elaboración de un Proyecto reorgánico que sirviera de partida con miras a aplicar sus principios en todos los organismos de la Rama Ejecutiva, en cuanto fuere posible;
- b) Análisis de los proyectos elaborados anteriormente por expertos de la administración pública con miras a utilizar esas recomendaciones;
- c) Elaboración de estatutos reorgánicos de los ministerios y departamentos administrativos;
- d) Estudios generales sobre sistemas y procedimientos en el manejo de oficinas públicas;
- e) Elaboración de un plan básico para la descentralización gradual de algunos servicios;
- f) Delegación de funciones del Gobierno Central en los Gobiernos Departamentales;
- g) Investigación de algunos servicios públicos de organismos departamentales y municipales;
- h) Estudio de normas y procedimientos de control de los servicios descentralizados.

Aprobado el plan anterior, la Comisión acometió sus tareas siguiendo prioridades pero buscando cumplir el programa propuesto.

#### 4. Organismos centrales de la reforma <sup>1/</sup>

Para llevar a cabo la reforma, el Gobierno creó y reorganizó dependencias especiales. Algunas de ellas ya se han enunciado en relación con la Ley 19 de 1958, pero para seguir una descripción lógica, conviene repetirlas siguiendo un orden casual y no de importancia.

- Organismos de Planeación Económico-social;
- Organismos para la Administración de Personal del Servicio Público;
- Comisión de Reforma Administrativa (Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública).

---

<sup>1/</sup> Aryeh Attir "La Reforma Administrativa en Colombia", Naciones Unidas, No. TAO/COL/12/62.

"Puede decirse, sin exageración, que si algo se ha logrado en los últimos tres años en el campo de la reforma administrativa, esto se debe primordialmente a dichos organismos con sus respectivos consejos y comisiones. Asimismo se puede afirmar que el porvenir de la reforma, depende del desarrollo y de la eficiencia de estas mismas dependencias."

En cada uno de los organismos enunciados anteriormente trabajaron misiones técnicas de la CEPAL, de las Naciones Unidas, y de los expertos nacionales contratados directamente.

#### 4.1 Organismos de planeación

En el período 1958 comenzó para la Planeación Colombiana una etapa más coherente y equilibrada en cuanto a la estructuración de sus organismos. La Ley 19 de 1958 por medio de la cual se autorizó la Reforma Administrativa señaló algunos campos para estos organismos. Creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación integrado por el Presidente de la República y cuatro Consejeros, dos designados por el Jefe del Estado, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes. Este Consejo recibió facultades para el estudio y recomendación de la política económica.

La misma Ley de 1958 creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, cuyo jefe tendría además el cargo de Secretario Ejecutivo del Consejo. El Departamento tuvo como función principal la de elaborar los planes de desarrollo para someterlos a la consideración del Consejo y del Gobierno.

Además la Ley 19 ordenó la creación de oficinas de planeación en los ministerios, departamentos administrativos y en los institutos y entidades semipúblicas, a juicio del Gobierno con base en las necesidades específicas de cada uno de estos organismos. Como función principal estas oficinas recibieron las de preparar los planes parciales, el estudio de las inversiones públicas y la revisión y coordinación de los proyectos que deberían ser ejecutados por la entidad.

/Con base

Con base en las facultades que la Ley dio al Ejecutivo para la Reforma Administrativa, por medio de decretos leyes se definió la organización interna del Departamento y se concretaron en forma más precisa las competencias entre el Consejo Nacional de Política y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Bajo esta estructura fue posible elaborar el primer programa general para Colombia denominado "Plan General de Desarrollo Económico y Social", tarea que realizó el Departamento Administrativo con la asesoría de una misión técnica de la CEPAL.

En esta misma época, por contrato celebrado entre el Gobierno y el Banco de la República se creó un grupo de proyectos específicos o de estudios especiales, cuya función principal fue la devolución de proyectos de información, asistencia a las entidades en la estructuración de sus proyectos específicos y la asesoría al Gobierno en la preparación de solicitudes de crédito externo.

La función de este grupo de trabajo se puede resumir como una promoción de proyectos específicos estructurados a fin de incrementar y aprovechar mejor el crédito externo. En el año de 1963 por medio de decretos extraordinarios los organismos de planeación fueron modificados sustancialmente. Las bases fundamentales de estas reformas se señalaron en la parte segunda de este estudio.

#### 4.2 Organismos para la administración del personal del servicio público

La reforma Constitucional de 1957 determinó que la Administración del personal al servicio público debería hacerse siguiendo el sistema de el mérito. La Ley 19 de 1958 creó como organismos para esta actividad la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, denominación que se cambió por Comisión del Servicio Civil, y el Departamento Administrativo del Servicio Civil. El Gobierno con base en las facultades dadas en la misma ley organizó y reglamentó las funciones con base en los siguientes principios:

Para la Comisión funciones de cuerpos legislativo y tribunal de apelación para todos los aspectos relacionados con administración de personal y órgano administrativo de vigilancia de cumplimiento de las normas.

/Al Departamento

Al Departamento Administrativo del Servicio Civil se le señalaron como funciones principales la coordinación con las entidades públicas nacionales de los programas de adiestramiento, de reclutamiento y de registro y control de personal. La colaboración con las entidades oficiales en la organización del Servicio Civil con base en el sistema social y una asesoría en aspectos técnicos a la Comisión.

La misma Ley de 1958, creó la Escuela de Administración Pública como un establecimiento de carácter universitario encargado de la enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas de la administración pública y de la preparación y capacitación del personal que requieren los servicios del Estado, actividades que debían realizarse en colaboración con el Departamento Administrativo del Servicio Civil y las Jefaturas de Personal de las entidades públicas.

La labor más importante que realizó la Comisión Nacional del Servicio Civil fue la preparación de la norma reglamentaria del servicio civil y la carrera administrativa, el Decreto 1732 de 1960, en el cual se establecieron las bases y los procedimientos detallados sobre clasificación de empleos, remuneración, selección, nombramientos, período de prueba, ascensos, traslados, calificaciones, retiros, sanciones disciplinarias y organización de las Divisiones y comisiones de personal en los organismos administrativos.

Este Decreto fue posteriormente reglamentado y adicionado por nuevas normas que establecieron nomenclaturas, escalas de salarios y algunos procedimientos de trabajo.

La Comisión por otro lado, ha dictado normas reglamentarias que han operado en los campos de selección y capacitación, de organización de concursos, de programas de adiestramiento y de algunos sistemas para clasificación.

En la Escuela Superior de Administración Pública comenzaron en febrero de 1961 concursos de adiestramiento y capacitación para el personal en servicio en las entidades oficiales y con preparación de bachilleres en Ciencias Políticas y Administrativas a nivel universitario.

/En el

En el año de 1953 la Escuela Superior de Administración Pública organizó en sus institutos de postgrado cursos superiores sobre Administración Pública, Administración Social y Estudios Internacionales.

#### 4.3 Organismos de Reforma Administrativa

En febrero y con base en la Ley 19 de 1958 se creó la Comisión de Reforma Administrativa dependiente directamente del Despacho del Presidente y en la misma forma se señalaron las siguientes funciones generales: formación de reglamentaciones sobre distribución de los negocios públicos según afinidades entre los distintos Ministerios, Departamentos Administrativos, u organismos descentralizados; sugerir sistemas de distribución de funciones para los empleos de la Administración Pública y métodos de trabajo que garanticen la eficiencia de la prestación de los servicios públicos; simplificación de procedimientos de trabajo, y preparación de reglamentaciones tendientes a descentralizar geográficamente la prestación de los servicios públicos sin mengua de la unidad de objetivos y métodos.

En esta misma forma se señaló que la Oficina de Organización y Métodos y Clasificación de Empleos y Remuneraciones que funcionaba desde 1957 como una Oficina de la Dirección de Presupuesto pasara a depender de la Comisión de Reforma Administrativa y se le señaló como función básica la de asesorar a la comisión en sus labores de estudios y en la implantación de los sistemas de trabajo adoptados por el Gobierno.

En esta forma muchos de los esfuerzos esporádicos y modestos que en el campo de organización administrativa se habían adelantado en los años anteriores quedaron sustituidos por un movimiento dinámico y ambicioso, la reforma total de la estructura del Gobierno y sus métodos de trabajo.

Durante los años de 1959-60 la Oficina de Organización y Métodos participó en forma efectiva en los análisis y estudios para la reorganización de las dependencias gubernamentales, los que posteriormente se convirtieron en las normas reorgánicas de la Reforma Administrativa.

En marzo de 1960 la Comisión de Reforma Administrativa se convirtió en la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública (Decreto 550) como dependencia del Despacho del Presidente.



Las funciones de la Comisión se ampliaron al convertirse en Secretaría, las que pueden resumirse en tres grandes áreas:

- a) Hacer estudios tendientes a asegurar la mejor organización y el más eficiente funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Poder Público y velar por el cumplimiento de la Reforma.
- b) Proponer el número de cargos para las dependencias oficiales.
- c) Ejercer inspección permanente sobre todos los organismos oficiales y dar normas y asesorar a las Secciones de Organización y Métodos para su correcto funcionamiento.

El párrafo del Artículo 2o. que señala las funciones anteriormente enunciadas, es de gran importancia y se transcribe a continuación:

"Los planes o proyectos de reorganización general o parcial de los Ministerios, Departamentos Administrativos o Establecimientos Públicos serán sometidos en su etapa inicial a la Secretaría General de Organización e Inspección de la Administración Pública para revisión y concepto.

Los contratos que se proyecte celebrar para este efecto, deberán contar con el previo concepto favorable de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública."

La Oficina de Organización y Métodos continuó funcionando como una dependencia de la Secretaría de Organización con una restauración interna que le señaló dos Divisiones: de Organización Administrativa y de Métodos de Trabajo y a cada una de éstas, dos Secciones como unidades de tercer nivel. El personal de la Oficina de Organización y Métodos fue aumentado hasta llegar a treinta técnicos y diez y ocho auxiliares; en la reforma del año 1960 se organizaron Secciones y Oficinas de Organización y Métodos en seis Ministerios. Estas quedaron dependiendo funcionalmente de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, y administrativamente del organismo respectivo. Inicialmente se desarrolló un trabajo intensivo en estrecha colaboración entre la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y las Oficinas de Organización y Métodos, actividad que fue debilitándose en los años posteriores debido a la mala selección del personal de las Oficinas de los Ministerios y a la poca aceptación que sus recomendaciones tenían en los directivos de los mismos.

/La Secretaría

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública prácticamente se convirtió en un eje central para la aplicación de la reforma. Su posición quedó bien establecida y sus asesorías han contado siempre con un respaldo dinámico y resultados eficientes.

#### 4.4 Coordinación entre los organismos centrales de la reforma

Los tres organismos más relacionados entre sí son el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, ya que era obvio que el éxito de cada uno dependía en parte de los trabajos adelantados por los otros: "La Organización Administrativa y su personal apropiado era, en la misma forma, inefectivo como lo es el personal nombrado en situación de anarquía administrativa. La selección y la administración del personal necesitaban como base para sus programas una estructura racionalmente formada y funciones claramente definidas. Por otra parte, la organización de los sistemas de trabajo tienen que ajustarse a la calidad del personal disponible." Attir.

Como un fortalecimiento de la coordinación entre los organismos de la reforma se creó en el año de 1961 un Comité de Ordenación de la Administración Pública integrado por cuatro miembros: el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Secretario de Organización e Inspección de la Administración Pública y el Director de la Escuela Superior de Administración Pública.

Entre las funciones principales del Comité se pueden señalar: información recíproca, planeamiento de proyectos conjuntos, colaboración entre programas de interés común, publicaciones y coordinación de la asistencia técnica.

Este Comité en los primeros meses de su creación trabajó en forma efectiva, trabajo que fue decayendo poco a poco hasta llegar a hacerlo inoperante.

## Primera Parte

### PROGRAMACION DE LA PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA

#### A. LOS PROBLEMAS

Muy acertadamente lo anotó en su informe el doctor Attir que en todos los estudios realizados con miras a un mejoramiento de la Administración Pública las misiones de expertos que a partir del año de 1950 trabajaron en Colombia han tomado como punto de partida el definir los problemas o las deficiencias de la actual administración. Del análisis exhaustivo de estos informes se puede concluir que la diagnosis y las sugerencias coinciden o muestran similitudes en todos los casos.

A continuación se anotarán algunas de las conclusiones a que se llegó en el estudio específico de la reforma del año 1950 a 1960 y en los anteriores.

##### 1. Planeamiento

Esta función aparece en todas las etapas de un proceso administrativo. En el caso de una organización gubernamental se efectúa ante un plan nacional de desarrollo el cual sólo puede ser preparado por un organismo central que concentre los datos y prospecte el documento final y con base en éste, sean preparados por cada dependencia los planes parciales a ser realizados por cada una de éstas con base en programas detallados. En Colombia el artículo 76 de la Constitución Nacional da la base legal para todo planeamiento de actividades del Gobierno: "Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas que haya de emprenderse o construirse.

A partir del año 1931 cuando la Ley 23 creó el Consejo para la economía nacional se empezaron a manifestar los primeros organismos de planeamiento a nivel nacional en Colombia y a partir de esta fecha por cambio de denominación o por nuevas asignaciones de funciones se fue reestructurando este organismo hasta llegar en el año 1958 a la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

/Durante el

Durante el período anteriormente anotado los obstáculos y deficiencias encontradas por esta institución pueden resumirse así:

- Falta de una política del Gobierno claramente declarada en el campo de las finanzas y la economía pública,
- Carencia de un programa integral y a largo plazo para el fomento económico y social.
- Falta de apoyo por parte del Gobierno.
- Exceso de centralización.
- Dificultades administrativas internas.

En el nivel ministerial, departamental y municipal, se prepararon durante este lapso de tiempo muchos planes de desarrollo pero sin seguir un planeamiento sistemático ni una coordinación entre sí y casi todos estos planes individuales adolecieron de programas de trabajo. No se tenían cálculos exactos de necesidades ni se analizaban los recursos y no se señalaban los planes.

Las consideraciones anteriores trajeron como consecuencia que el planeamiento fuera más de adivinanza que de operación técnica, que los cambios y modificaciones no obedecieran a estudios de investigaciones previas y que en muchos casos la ejecución se suspendiera ante la primera dificultad imprevista y no se continuara.

## 2. Personal

Como en el caso anterior del planeamiento, la idea del servicio civil no era desconocida por el Gobierno. En 1938 fue sancionada la Ley 135 con el objeto de asegurar el carácter apolítico del servicio y la creación de la carrera administrativa y se creó el Consejo Nacional de Administración y Disciplina. Pero faltó para el cabal cumplimiento de esta norma un apoyo del Gobierno y un detallado programa para su aplicación, y corto tiempo después el Consejo dejó de funcionar y el plan pasó al olvido. La única actividad de importancia fue la de admitir algo más de 1 500 empleados en la carrera administrativa y alguna reglamentación sobre las aplicaciones y deberes del funcionario.

/La administración

La administración de personal continuó con el sistema antiguo del cual se pueden anotar las siguientes deficiencias:

- Favoritismo político en los nombramientos y en los ascensos.
- Elevado porcentaje en la rotación de empleados.
- Falta de entrenamiento y adiestramiento.
- Falta de un sistema de clasificación y bajas remuneraciones.
- Falta de un estatuto de derechos y deberes de los empleados.

Como consecuencia, los empleados públicos de todos los niveles jerárquicos eran ineficientes, incompetentes y muy inestables en la mayoría de los casos.

### 3. Distribución de funciones.

En un sistema gubernamental moderno la distribución de funciones en forma racional es muy compleja. La intercomunicación e interdependencia hace casi imposible el evitar ciertas duplicaciones o superposiciones de trabajo y si a estas dificultades se anota el factor político que juega cuando se llega a la distribución entre los grupos, por la utilidad que puede ofrecer el poder, el trabajo se hace cada vez más complejo. Pero a pesar de estas limitaciones, un análisis superficial de la organización de los ministerios y departamentos administrativos en Colombia mostraría claramente que la distribución puede ser discutible y modificable.

A continuación se anotan algunos apartes del informe sobre la Reforma Administrativa presentado por el experto Aryeh Attir en diciembre de 1962, en el que se hace un análisis de la problemática en este campo.

#### 3.1 Oficina del Presidente

A un sistema presidencial de gobierno corresponde a la oficina del presidente una terminante concentración de autoridad y la necesidad de un mecanismo de coordinación eficiente.

La oficina del presidente era tal vez el eslabón más débil en la cadena de dependencias gubernamentales: abandonados cantidad de documentos para firmar; personas nacionales y extranjeras que esperaban ser recibidas por él y para asuntos de poca importancia; poca información fidedigna e insuficiente y casi ningún instrumento de planeamiento, control

/y coordinación

y coordinación de las actividades gubernamentales; dos problemas inmediatos que esperaban solución: aligerar el peso de la rutina del trabajo y proporcionar información y asesoramiento para toma de decisiones importantes.

### 3.2 Comercio e industria

El país tradicionalmente agrícola ha mostrado en las últimas décadas un desarrollo comercial e industrial, cambio que no estaba acompañado de la correspondiente orientación y redistribución de funciones dentro del Gobierno.

En los años anteriores a la Reforma de 1960 la competencia en este campo estaba dividida entre los Ministerios de Hacienda, control sobre importaciones; de Fomento, control de precios; de minas y petróleo, encargado de la industria que su nombre indica. Además algunas agencias autónomas o privadas como la Empresa Colombiana de Petróleo, el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto Nacional de Abastecimientos, la Federación Nacional de Cafeteros, entre otros, controlaban algunos campos especializados.

Lo anterior mostraba claramente que el Ministerio de Fomento, teóricamente el más indicado para concentrar estas actividades, no tenía competencia para hacerlo y además era el más pequeño y débil.

### 3.3 Transporte

Campo de vital importancia para una economía mostraba también una mala distribución de funciones: el control del transporte aéreo correspondía al Ministerio de Guerra; el del transporte por carretera estaba bajo la dependencia del Ministerio de Fomento; el férreo era atendido por un organismo autónomo; y el fluvial estaba bajo el control del Ministerio de Obras Públicas, organismo que tenía a su vez la construcción de carreteras. No existía ninguna coordinación entre estos institutos, faltaba una política unificada y un programa específico de fomento.

En este campo surgió algunas veces la idea de crear un Ministerio o un Departamento de Transporte pero no llegó a cristalizarse.

### 3.4 Vivienda

El aumento de la población y la migración del campo a las ciudades ha creado a Colombia uno de los mayores problemas en el campo de la vivienda para clases media y baja.

Tres grandes instituciones financieras atendían las necesidades de vivienda: Caja de Crédito Agrario, Instituto de Crédito Territorial y Banco Central Hipotecario, pero no se anotaba ningún planeamiento común ni una coordinación entre estos organismos y el Gobierno Nacional, ni tenían los medios ya que a ninguno de los ministerios estaba adscrita la vivienda entre sus funciones.

### 3.5 Asistencia social

El artículo 19 de la Constitución prevé la obligación de prestar asistencia técnica.

En la distribución de funciones esta obligación correspondía al Ministerio de Salud Pública pero en la práctica la ejecución estaba en manos principalmente de las instituciones departamentales de beneficencia, de la Iglesia Católica y de organizaciones semipúblicas y privadas.

Pero todos los recursos de estas organizaciones están lejos de satisfacer las necesidades del país con un elevado porcentaje de gente afectada por la pobreza. Todo requeriría la orientación y coordinación del Gobierno.

### 3.6 Distribución interna de funciones

Además de la distribución de funciones en las diferentes agencias del Gobierno existía el problema de una división racional del trabajo en cada una de ellas.

El cuadro corriente de una estructura ministerial era el de un Ministro y un Secretario General en la parte directiva; una larga serie de unidades técnicas con una composición jerárquica confusa y con una nomenclatura inconsistente (no estandarizada), y algunas dependencias administrativas que desempeñaban en forma rutinaria actividades tales como pagos, contabilidad elemental, archivo, mecanografía, mantenimiento y otras. No existían unidades especiales para planeamiento y otras funciones asesoras; las unidades técnicas estaban ocupadas en varias actividades administrativas, como manejo de personal y compras; y de las operaciones en el campo se responsabilizaban los mismos funcionarios de la Oficina Central que se supone debían elaborar las normas, procedimientos y programas. Como resultado de este sistema de distribución de trabajo, predominaban los asuntos urgentes y las operaciones cotidianas en tanto  
/que las

que las funciones técnicas normativas quedaban descuidadas. Por otra parte, las operaciones en el campo no podían ser sistemáticamente realizadas pues carecían de la orientación autorizada y técnica de las oficinas principales. Asimismo las actividades administrativas, condenadas a la improvisación y a la dilación, estaban en manos de todos sin una cabeza competente que impartiera instrucciones o asesoramiento.

La falta de una división racional y clara de funciones dentro de los ministerios motivaba, por supuesto, muchas duplicaciones y superposiciones de trabajo. Desafortunadamente, no existían instrumentos de coordinación para remediar esta situación, y el resultado fue una pugna constante de competencia y confusión en perjuicio del público y del Gobierno mismo.

#### 4. Centralización y concentración de autoridad

La centralización (en el campo de la administración pública) podría considerarse como el sistema en el cual toda la autoridad está en manos del Gobierno Central o Nacional, sin ninguna (o sin mucha) delegación a las autoridades locales. La concentración de autoridad es una situación parecida a la anterior, pero dentro de la misma organización; en este caso la dirección no delega sus facultades en los niveles más bajos de la jerarquía o en las oficinas seccionales. Por tener diferentes antecedentes legales e históricos, los dos sistemas se considerarán separadamente en este informe.

##### 4.1 Centralización

De acuerdo con la Constitución, Colombia es una república unitaria y su territorio está dividido en departamentos y municipios (además existen las intendencias y comisarías que son regiones menos desarrolladas, y el Distrito Especial de Bogotá). No obstante el texto constitucional, los vestigios del sistema federal anterior están todavía latentes y los departamentos guardan celosamente cualquier residuo de su independencia. La constitución les permite independencia para la administración de sus "asuntos seccionales" (artículo 182). Por otra parte, el artículo 7 de la Constitución permite la descentralización de ciertos negocios tales como la administración fiscal o militar, la educación y promoción de la

/economía nacional,



economía nacional, sin que tenga que ver esto con la jurisdicción de los departamentos. El Gobernador de cada departamento es, al mismo tiempo, el agente del Gobierno Central y el Jefe de Administración Regional. Lo último se aplica igualmente a los municipios, en los cuales el Alcalde es el agente del Gobernador y el Jefe de la administración municipal.

En la práctica, la autonomía de los departamentos y los municipios es mucho más limitada que lo que aparece en las disposiciones legales.

#### 4.2 Concentración de autoridad

En forma similar a la centralización que regía en las relaciones entre el Gobierno Central y el Local, había muy poca delegación dentro de cada ministerio, y prácticamente toda la autoridad estaba concentrada en manos del Ministro o de algunos de sus más estrechos colaboradores. La poca autoridad delegada al segundo y tercer nivel de jerarquía era a su vez celosamente guardada por los respectivos funcionarios quienes no permitían ninguna delegación adicional. Nuevamente, el argumento principal era la incompetencia de los subordinados, es decir, para el Ministro, el Secretario General o el Jefe de Sección, aquéllos no eran dignos de toda su confianza para recibir amplia delegación; para el Secretario General, los Jefes de División eran incompetentes; y los Jefes de Sección no eran lo suficientemente capaces y responsables en opinión de los Jefes de División, como para darles alguna autoridad.

Sin tener en cuenta lo ridículo de su actitud, un auxiliar después de ser ascendido al rango de Jefe, obraba con sus subordinados en la misma forma que lo habían hecho con él, desconfiando de los que hasta hacía pocos días habían sido sus colegas y tratando de defender el control sobre la autoridad que acababan de conferirle.

El resultado obvio de esta concentración de autoridad, así como de la centralización, se tradujo en: procedimientos demasiados largos, un creciente recargo de trabajos pendientes, "cuellos de botella" (entorpecimiento del trabajo), falta de responsabilidad por parte de los subordinados y, consecuentemente, una inmensa pérdida para toda la economía nacional".

## 5. Coordinación

La falta de una clasificación de los principios de administración de acuerdo con su dificultad de aplicación no mostraba claramente la necesidad de una coordinación, la que casi en la totalidad de las actividades administrativas estaba ausente siendo aún mayor la problemática de duplicación y superposición o descuido de funciones.

Existen razones específicas del por qué la coordinación antes de la Reforma era difícil de realizar. Anotamos algunas:

- Divisiones complicadas de trabajo entre ministerios y departamentos administrativos.
- Institutos autónomos o semioficiales que atendían servicios indispensables para el público por transferencia de los ministerios o departamentos administrativos dirigidos por juntas que en algunos casos descuidaban la coordinación y ejecutaban funciones paralelas.
- Falta de instrumentos de coordinación. Ya que las herramientas e instrumentos como la comunicación, los comités, políticas, seminarios, estaban totalmente descuidados.
- Espíritu de individualismo que se opone totalmente a la coordinación ya que muchos empleados prefieren regirse estrictamente de acuerdo con la lista formal que se han trazado de sus deberes, aislándose del resto de la organización.

## 6. Controles

Se puede decir que los controles en el Gobierno de Colombia eran al mismo tiempo exagerados e insuficientes y en algunos casos ineficientes. En algunos aspectos tradicionalistas se ha desarrollado mucho, en otros se ha limitado a operaciones rutinarias pero sus normas modernas eran totalmente desconocidas.

### 6.1 Control fiscal

De acuerdo con el artículo 59 de la Constitución corresponde a la Contraloría la vigilancia de la gestión fiscal, pero a pesar de los dobles y previos controles: previo perceptivo y posterior, no se habían evitado los actos de irregularidad en el manejo de los fondos públicos, pero si se hacía cada vez más lenta la operación gubernamental llegando en algunos casos a duplicaciones exageradas.

### /6.2 Control

## 6.2 Control presupuestal

El problema surgía por ser el control legislativo (fiscal) demasiado fuerte y el control administrativo débil. La dificultad de este último se presentaba por la excesiva centralización en la Dirección Presupuestal y la contabilidad en los ministerios y departamentos administrativos. Lo que ya creaba la inquietud de una centralización total o de una delegación.

## 6.3 Control de la eficiencia y de la economía

No existía ni en la Contraloría ni en los ministerios ni departamentos administrativos medios para el control de la eficiencia y economía en las operaciones de Gobierno.

## 6.4 Informes

Los informes como instrumentos de control no eran efectivamente utilizados por una ausencia total de sistemas y reglamentos claros para su preparación y su análisis. En la mayoría de los casos cuando esto se presentaba pasaban a ser almacenados sin ninguna utilización.

## 6.5 Otros controles

Enunciaremos el control de producción desconocido totalmente en las actividades públicas; el de personal descuidado en la mayoría de los casos, entre otros.

# 7. Sistemas y procedimientos

Los sistemas y procedimientos deficientes en la mayoría de los casos, debido quizá a las fallas anotadas anteriormente, a la falta de revisión y simplificación periódica y a la aceptación continua de hábitos administrativos de trabajo, han creado en las administraciones lentitud, negligencia y reclamos continuos del público.

En tales circunstancias no es raro encontrar sistemas obsoletos y procedimientos complicados.

## B. EL DESARROLLO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1958-60

Esta síntesis de la Reforma Administrativa a partir del año 1958 se iniciará con la Ley 19 de 1958 por ser esta norma además de una autorización para asegurar algunas medidas administrativas un programa de gobierno que dio comienzo a un movimiento de transformación todavía en marcha, como se ve de los objetivos de la ley en referencia consignados en su artículo 1º: "... asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley, la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo".

Para la realización de los objetivos anteriores la misma ley creó organismos centrales de planeación, administración de personal y adiestramiento de personal. Organismos de que se habló en la parte introductoria de este trabajo.

Además de los organismos anteriores el Ejecutivo creó la Comisión de Reforma Administrativa como unidad operativa y de coordinación de los trabajos a realizar.

La Comisión con base en los problemas que se señalaron anteriormente y con investigaciones directas realizadas en los organismos de la rama ejecutiva vio la necesidad de definir una norma general que diera los delineamientos básicos a seguir para la restructuración de la administración pública, norma que recibió su sanción legal en el Decreto 550 de 1960.

En uno de sus artículos se explica claramente que este estatuto debe servir como pauta general y no como pauta obligatoria ya que la administración debe regirse por condiciones variables y factores diversos.

El Decreto conservó la tradicional distribución de los organismos administrativos en la siguiente forma:

a) Nivel Nacional

- Presidencia de la República
- Ministerios
- Departamentos Administrativos
- Establecimientos Públicos

b) Nivel Local

- Departamentos
- Municipios

Señaló además algunas competencias para cada uno de ellos de la manera siguiente: la que transcribimos del Informe del doctor Attir, ya referido.

"Los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos son Jefes Superiores de la Administración y ejercen bajo su propia responsabilidad las funciones que el Presidente de la República les delegue de conformidad con el Artículo 135 de la Constitución. En consecuencia, corresponde a ellos, de acuerdo con el Presidente de la República, la adopción de la política o planes de acción en los servicios a su cargo."

"A los establecimientos públicos y demás entidades con autonomía administrativa sólo les compete, dentro de sus posibilidades técnicas o fiscales, el cumplimiento o desarrollo de los planes adoptados por el Gobierno."

"En las relaciones entre los Ministerios y Departamentos Administrativos y las autoridades locales (Departamentos y Municipios) se presentó el problema opuesto. Aquí los organismos nacionales tenían en la práctica todo el poder en sus manos, dejando muy poca iniciativa para los Departamentos y los Municipios. Las causas de tal situación se han mencionado en el aparte II de este Informe. Para distribuir en forma más apropiada las funciones y para cumplir con el objetivo de la descentralización administrativa el Decreto N° 550 ordenó lo siguiente:

- a) Los Ministerios y Departamentos Administrativos se encargarán de la planeación en su respectivo ramo, de las funciones normativas, del pago de los gastos que correspondan a la nación y del control técnico y administrativo;
- b) Los Departamentos ejercerán la función administrativa o sea, la gestión general de todos los servicios dentro de sus respectivos territorios, tomando a su cargo el manejo directo de aquellos organismos cuya magnitud así lo requiere;

c) Los

- c) Los Municipios o Distritos Municipales ejercerán la función ejecutiva, o sea la realización diaria de los programas dentro de sus respectivos territorios, tomando a su cargo el manejo directo de aquellos organismos cuyas actividades tengan carácter local;
- d) A los Distritos Municipales de mayor desarrollo podrá corresponderle también la función de administración; según lo disponga el respectivo Ministro o Jefe de Departamento Administrativo".

"Una vez establecidas las normas generales, la Comisión de Reforma Administrativa procedió a estudiar la situación actual en la división de trabajo entre los Ministerios y Departamentos Administrativos con el objeto principal de recomendar una reorganización racional. El momento era oportuno (principios del año 1961) porque el Presidente de la República intentaba reorganizar su gabinete y los resultados del estudio podrían servirle en sus consideraciones.

"El fundamento legal lo proporcionó la Ley 19, ya tantas veces mencionada y las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente para reorganizar los organismos oficiales. Desarrollando y ampliando las normas establecidas en el Decreto 0550, la Comisión de Reforma Administrativa definió algunos principios - guías para asegurar el hecho de que los organismos oficiales fueran instrumentos adecuados para realizar el plan nacional. Aplicando las guías al estudio, la Comisión sugirió tomar una o más de las siguientes medidas:

- 1) Crear organismos nuevos para la ejecución de las leyes;
- 2) Ajustar los organismos ya existentes para que correspondieran a la intención del legislador;
- 3) Revisar las disposiciones legales como también sus instrumentos de ejecución para acomodarlos a las exigencias de la realidad nacional;
- 4) Propiciar la expedición de nuevas disposiciones legales que crearan los organismos necesarios para la prestación de servicios hasta entonces no previstos;
- 5) Adscribir los servicios, negocios y funciones a cada organismo en grupos homogéneos o afines;

/6) Eliminar

- 6) Eliminar duplicaciones innecesarias;
- 7) Crear organismos centrales de asesoría y coordinación;
- 8) Aplicar la descentralización administrativa;
- 9) Centralizar algunos servicios generales;
- 10) Vincular los establecimientos públicos más estrechamente con los Ministerios y Departamentos Administrativos.

Con base en las guías anteriores se elaboró un proyecto de una nueva distribución de negocios entre los Ministerios y Departamentos Administrativos cuyas características principales eran las siguientes:

1. Presidencia de la República. Era la idea de la Comisión de Reforma Administrativa que "la Presidencia, como el organismo central de más alta categoría en la Rama Ejecutiva del Poder Público, debe desempeñar el papel de planeación, coordinación y control de los asuntos gubernamentales y contar con un "Estado Mayor" compuesto de Planeación Económica, Programación Presupuestal y Planeación Administrativa". Sin embargo, consideraciones prácticas influyeron para que se adscribiera momentáneamente a la Presidencia únicamente la última de las tres funciones.
2. Ministerio del Interior. Cambiando el nombre del Ministerio de Gobierno por el de Interior, se sugirió adscribirle a este Despacho la Policía Nacional y el Servicio de Inteligencia Colombiano (el segundo como parte integrante de la primera), como también el registro del estado civil y la organización electoral (esto último en lo que se refiere a la elaboración y mantenimiento de los censos electorales y a la vigilancia de las elecciones).
3. Ministerio de Relaciones. No se sugirieron cambios sustanciales.
4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Como se ha dicho antes, la Comisión de Reforma Administrativa consideró que la programación presupuestal debe ser de la responsabilidad de una dependencia de la Presidencia de la República. En este caso, el Ministerio de Hacienda podría retener la contabilización de la ejecución presupuestal. Por el momento, teniendo en cuenta razones prácticas, la Comisión en su proyecto dejó a la Dirección Nacional del Presupuesto, como parte integrante del Ministerio de Hacienda.

/5. Ministerio

5. Ministerio de Defensa. Los cambios más importantes que se sugirieron además del nombre (Defensa en reemplazo de Guerra) fueron los referentes a la Policía y a la Aeronáutica Civil. Se insinuó, como se dijo antes, transferir la Policía Nacional al Ministerio del Interior y la Aeronáutica Civil a un nuevo Ministerio de Vías y Transportes.
6. Ministerio de Protección Social. La Comisión consideró que el actual Ministerio de Justicia debería llamarse Ministerio de Protección Social y que los negocios deberían ser: el régimen carcelario, la rehalibitación de delincuentes, la corrección de menores, la prevención del delito, la asistencia administrativa a la Rama Jurisdiccional y al Ministerio Público, el servicio de notariado y registro y la vigilancia de las entidades de utilidad común.
7. Ministerio de Salud y Asistencia Pública. Los negocios correspondientes a este Ministerio fueron objeto de un estudio superior por parte de la Comisión, como Ministerio Piloto, y las recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo de Ministros.
8. Ministerio de Educación y Cultura. En la denominación se agregó "y Cultura" para destacar esta parte de los asuntos a su cuidado. Se recomendó trasladar la Acción Comunal a la Presidencia y fortalecer el papel que juega el Ministerio en los campos de la alta educación y de la promoción científica.
9. Ministerio del Trabajo. Según la opinión de la Comisión corresponde a este Ministerio además de los negocios que tenía tradicionalmente el planeamiento ocupacional (con base en los estudios sobre las necesidades del país en mano de obra), el incremento de la productividad y la mayor vigilancia de los servicios de seguridad social.
10. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Además de la ampliación del nombre del Ministerio, agregando "y Ganadería", lo más importante era la división de funciones entre el Ministerio y la Caja de Crédito Agrario. La Comisión sugirió que la Caja robusteciese su enfoque original, de un instituto de crédito, prescindiendo de funciones tales como adquisición o construcción de vivienda rural, investigación agrícola y campañas contra las plagas y enfermedades. El Ministerio, por su parte, tendría que concentrarse principalmente a la investigación y fomento de la producción agrícola, parcelación, colonización y conservación de recursos naturales.

/11. Ministerio



11. Ministerio de Industria y Comercio. Ya se han mencionado (en el aparte II) las deficiencias en la atención prestada a la industria y al comercio por la dispersión de tales facultades entre muchos organismos oficiales. La Comisión sugirió que los actuales Ministerios de Fomento y de Minas y Petróleos fueran sustituidos por un nuevo Ministerio de Industria y Comercio, con las funciones principales de estimular, promover y desarrollar las industrias extractiva y transformativa, el comercio interior, el comercio exterior y el turismo.
12. Ministerio de Fomento Municipal y Vivienda. Algunos servicios municipales estaban a cargo de varios institutos descentralizados sin que el Gobierno tuviera un control, suficiente sobre ellos. Los servicios en cuestión eran principalmente acueductos, alcantarillados, plantas eléctricas y vivienda. Se sugirió crear un Ministerio de Fomento Municipal y Vivienda para la planeación general de dichos servicios y para la coordinación y control de los organismos especializados que se encargarían de la programación detallada y de la ejecución de las obras.
13. Ministerio de Comunicaciones. En relación con este Ministerio se observaron dos problemas: la duplicación con la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y la falta de control efectivo sobre los servicios de correos aéreos, actualmente prestados por contratos con la Compañía Avianca. La Comisión sugirió que la Empresa Nacional de Telecomunicaciones se subordinara a la planeación y dirección general del Ministerio y que tratara de eliminar la duplicación existente. En lo referente a correos aéreos se abstuvo la Comisión de proponer cambios por falta de elementos de juicio y sugirió únicamente que se adelantara un estudio a fondo del problema, antes de tomar una decisión final.
14. Ministerio de Vías y Transportes. Los servicios de vías y transportes muestran gran afinidad y merecen un organismo central para su control en lugar de la dispersión de autoridad que actualmente rige en este campo como se ha expuesto en la sección correspondiente del aparte II. La propuesta de la Comisión, era, crear un Ministerio de Vías y Transportes y adscribirles las funciones del actual Ministerio de Obras Públicas (con excepción de la construcción y administración de edificios nacionales) y además la planeación, reglamentación y control de los distintos medios de transporte como son: automotor, férreo, aéreo, marítimo, fluvial y por oleoducto.

15. Los Departamentos Administrativos. No hay disposiciones legales que definan claramente la naturaleza de los Departamentos Administrativos y que delimiten los campos de actividad entre ellos y los Ministerios. Sin embargo, en forma general y según la tradición en Colombia, podría tal vez decirse así: en los Ministerios se tramitan negocios de carácter político como defensa, orden público, y relaciones exteriores, o asuntos socio-económicos que, por su trascendencia nacional, merecen la mayor atención del Gobierno, como educación, salud y agricultura. Los Departamentos Administrativos a su vez están siendo destinados a servicios técnicos especializados, que no requieren la atención continua del Gabinete Ejecutivo o la representación directa ante el Congreso, como por ejemplo, estadística.

"La Comisión sugirió dos cambios importantes en el campo de los Departamentos Administrativos: la incorporación del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC) al Ministerio del Interior y la creación del Departamento Administrativo de Servicios Generales. Al último adscribió las siguientes funciones: administración de edificios nacionales, publicaciones, suministros, garajes y talleres oficiales.

16. Establecimientos Públicos. La Comisión no tenía suficientes elementos de juicio para redistribuir los negocios entre los Establecimientos Públicos y los Ministerios y Departamentos Administrativos y eliminar cualquier duplicación. Por consiguiente se limitó a adscribir los Establecimientos Públicos más importantes a los Ministerios correspondientes sin definir la forma exacta de la vinculación entre ellos. Así, por ejemplo, quedaron adscritos al Ministerio de Agricultura, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero; al Ministerio de Fomento, el Instituto de Crédito Territorial, etc."

17. El estudio anterior fue sometido al Presidente de la República y por razones diversas el Gobierno no lo aprobó en bloque pero sí recomendaron algunos principios para que fueran incluidos en la redacción de los decretos reorgánicos de cada entidad, así como la necesidad, para el momento, de preparar una norma general que diera las pautas básicas a seguir en la aplicación de la reorganización, la norma a que nos hemos referido anteriormente trata de trasladar las recomendaciones aprobadas, norma que se

/denominó Decreto

denominó Decreto 550 y que contiene principios generales sobre composición de la Rama Ejecutiva, sistemas de control y coordinación, organización jerárquica y división del trabajo interno y homogeneidad en los asuntos adscritos a cada unidad y a cada entidad orgánica.

El Decreto 550 contiene también pautas para la organización de unidades asesoras y sistemas de control y una nomenclatura uniforme para todas las dependencias de las de igual nivel jerárquico.

En sus artículos 9º y 10º habla del principio de la delegación de funciones por medio de la desconcentración o de la descentralización e indica la forma como esta última debe ser implantada a nivel departamental y municipal.

18. Establecimientos Públicos. El Decreto 550 en su artículo 6º señala que "los establecimientos públicos y demás entidades con autonomía administrativa sólo les compete dentro de sus posibilidades técnicas o fiscales el cumplimiento o desarrollo de los planes adoptados por el Gobierno y en el artículo, el señalar la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público los catálogos como organismos de ésta.

En la etapa de la información antes del año de 1960 la Reforma Administrativa adelantó algunos estudios sobre la organización y funcionamiento de siete establecimientos públicos y llegó a determinar algunos principios para la organización de estas entidades tales como:

- Desarrollo gradual
- Descentralización administrativa
- Planeación y programación
- Distribución del trabajo
- Relaciones con los Ministerios, Departamentos Administrativos y con otros establecimientos públicos.

En el informe del señor Attir se señala detalladamente la organización de cada uno de estos principios.

19. Sistemas y Procedimientos. La Comisión de Reforma Administrativa no adelantó un estudio sistemático de sistemas y procedimientos por ser el término de dos años muy limitado en primer lugar, y por ser necesario contar con anterioridad con la nueva distribución de funciones, pero sí

/inició algunos

inició algunos análisis en el campo de suministros y almacenes, contratos, administración de impuestos, sistemas de archivo y control, entre otros, y dejó para labor de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, el continuar con este estudio en forma sistemática y con base en prioridades.

### C. CONCLUSIONES

La implantación total de la organización administrativa ordenada en los Decretos del año 1960, se inició con gran interés por parte de los ejecutivos para su implantación, pero tal vez por el apresuramiento en la aplicación total, la evaluación que la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública hizo un año después, mostró las siguientes fallas y demoras en su aplicación: "la inoperancia de algunas unidades de planeación, la falta de programas a largo plazo, la no existencia de normas y reglamentos en cada campo de trabajo, la tendencia de los comités de coordinación a convertirse en juntas con poderes decisorios, la preponderancia de los asuntos administrativos y ejecutivos en las unidades técnicas, la poca delegación de autoridad, etc. Las fallas no siempre fueron imputables a los funcionarios de los organismos administrativos. Incidieron en ellas factores tales como el desconocimiento de la filosofía de la reforma por parte de algunos Ministros, vaguedad en la redacción de ciertas disposiciones legales, falta de adiestramiento y asistencia en las técnicas administrativas, poca inspección por parte de organismos centrales, etc." Atin.

La descentralización, necesidad reconocida por el Gobierno y consagrada en disposición legal, también tuvo sus limitaciones las que podemos resumir en dos áreas: la primera, falta de voluntad de los organismos centrales para desprenderse de sus facultades y los seccionales sin preparación para asumir la responsabilidad; la segunda, falta de análisis exhaustivo de los factores político, económico, financiero y administrativo a nivel seccional, los que impidieron que con el ritmo deseado se fueran robusteciendo las administraciones seccionales en el campo de la prestación de

/los servicios

los servicios y se librara a los organismos centrales de funciones de ejecución para permitirles una mayor disponibilidad de tiempo en la parte normativa y de control.

Algunos de los problemas anotados anteriormente, mostraban ya la necesidad de algunas revisiones sobre distribución de negocios no sólo entre los organismos, sino dentro de la organización interna de cada uno, lo que originó una nueva autorización del órgano legislativo al Presidente para la solución de algunos problemas de carácter inmediato.

## Segunda Parte

### PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS EN EL PERIODO 1962-1967

La Reforma Administrativa analizada anteriormente abarcó las grandes estructuras nacionales de la administración especialmente a la organización de la Presidencia, los Ministerios, Departamentos Administrativos, y de manera especial la de los organismos nuevos creados en función de la misma reforma tales como Planeación, Servicio Civil, Secretaría de Organización e Inspección de la Administración, y Escuela Superior de Administración Pública. Muy poco se hizo en cuanto a lo referente a la reforma de los establecimientos públicos, los que constituyeron un sector muy importante de nuestra organización por los servicios que prestan y por los fondos que manejan, ya que cada uno requería un análisis especial de trabajo. Y casi nada se hizo en esta época para mejorar la administración seccionada en departamentos y municipios, con excepción de algunos estudios de carácter general para la revisión de tres administraciones departamentales y cada administración municipal con miras a determinar algunos delineamientos de carácter general que permitieran una descentralización efectiva de servicios.

En el trabajo "Administración Pública como Instrumento del Desarrollo", preparado por el doctor Carlos Ramírez y publicado por la Unión Panamericana en el año de 1967, encontramos en el capítulo V la enumeración de algunas áreas que en el campo de la administración de los establecimientos públicos y de las administraciones regionales deben ser motivo de estudio:

- Estructuras administrativas
- Control legislativo y gubernamental
- Simplificación de controles fiscales y modernización de sistemas de auditoría
- Coordinación de actividades con los planes generales de gobierno
- Administración de personal en concordancia con las normas del Servicio Civil
- Adopción de métodos y sistemas que garanticen economía, y eficiencia en sus operaciones.

/En cuanto

En cuanto al cumplimiento de la reforma del año de 1960, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración realizó a finales de 1961 una evaluación de resultados, trabajo que llevó a las siguientes conclusiones:

- Falta de perfeccionamiento en los mecanismos centrales
- Carencia de recursos humanos y materiales
- Falta de planes de acción concretos y coordinados
- Bajo grado de eficiencia en la interpretación y ejecución de las reformas introducidas en los organismos
- Exodo de los funcionarios técnicos a la empresa privada por factores económicos
- Falta de técnica y de interés en la dirección
- Ausencia total de coordinación, entre otros.

Pero a pesar de los factores negativos anotados anteriormente fue posible observar un conjunto de factores positivos con perspectivas alentadoras para la tecnificación de la administración, factores que han permitido avances y especialmente en los siguientes campos:

a) Desarrollo económico y social. El plan general de desarrollo fue revisado en algunos aspectos y se ha avanzado en su aplicación: se elaboró el plan cuatrienal de inversión, se revisó el plan del sector industrial y se puso en marcha un plan cuatrienal en el campo educativo.

b) Desarrollo de recursos humanos. La Escuela Superior de Administración Pública en coordinación con los organismos del Servicio Civil, adelantó programas de capacitación y adiestramiento del personal en servicio en el sector público. En el sector privado el Departamento Administrativo de Planeación, realizó un estudio de necesidades de formación profesional en el año de 1962 y el Servicio Nacional de Aprendizaje adelantó una capacitación de la mano de obra y el liderazgo a grande escala.

/c) Revisión

c) Revisión de sistemas y procedimientos. La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración en coordinación con las Oficinas de Organización y Métodos de los Ministerios, inició estudios para la simplificación de sistemas y procedimientos específicos de algunas actividades y de carácter general para la administración, este último trabajo se denominó Estudio de Oficinas Administrativas, y abarcó los campos de manejo de documentos, información, correspondencia, suministros, y máquinas y equipos, trabajos que contaron con la asesoría de expertos de Naciones Unidas.

A. REVISION Y ADECUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y  
MODIFICACIONES ESTRUCTURALES A PARTIR DE 1963

Los problemas surgidos con la crisis económica por la devaluación de 1963, llevé al Congreso Nacional a expedir la Ley la. por medio de la cual se dictaron normas sobre salarios y se dieron otras facultades al Gobierno. En el artículo 15 de la mencionada norma se determinan los campos a seguir así:

"Créase una Comisión Coordinadora de la Administración Pública, Institutos Descentralizados y Corporaciones Regionales, para que con la asesoría de las entidades técnicas del Gobierno presente en el año 1963, recomendaciones que el Gobierno queda facultado para poner en práctica hasta el 31 de diciembre de 1963, sobre los siguientes aspectos:

- a) Estudiar la posible duplicación de funciones en las distintas ramas de la Administración Pública, en los distintos niveles: nacional, departamental y municipal;
- b) Estudiar la posible duplicación de cargos, su refundición de los que resultaren excesivos, mediante la revisión de la nómina con el objeto de corregir desequilibrios;
- c) Establecer un escalafón de salarios para toda la Administración Pública, y los establecimientos descentralizados;

/d) Reglamentar



- d) Reglamentar las tarifas y condiciones que los establecimientos descentralizados pueden aplicar para su personal y fijar los requisitos requeridos para que puedan autorizarse viajes al exterior de funcionarios de tales establecimientos".

Esta Comisión debería integrarse con dos Senadores, dos Representantes y dos delegados del Presidente.

Las Actividades desarrolladas por esta Comisión fueron muy limitadas y se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: una revisión de la escala salarial, sin estudios técnicos ya que el aumento fue de una partida fija para todos los niveles, lo que no vino a solucionar el problema que la devaluación había creado; se reglamentó también el ordinal d) sobre la determinación y autorización de factores económicos para viajes al exterior y se revisaron algunos cargos en las dependencias oficiales.

El poco éxito de esta Comisión se debió en gran parte a la falta de información del legislador sobre los mecanismos utilizados en la reforma del año de 1960 y a la falta de precisión en las disposiciones de la norma, hecho que puede ser similar a lo acontecido con la Ley 33 de 1962 en la cual se creó una Comisión de Ordenamiento de la Administración Pública, la cual adelantó algunos estudios en coordinación con la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración sobre simplificación de algunos procedimientos y redistribución de funciones en los organismos, pero sus recomendaciones no se aplicaron, muy pocas de ellas fueron llevadas a norma y en algunos casos éstas tampoco fueron ejecutadas.

Los comentarios anteriores están indicando el deseo de los legisladores de mejorar cada vez más la Administración Pública y demuestran por otro lado, la necesidad de fortalecer los medios de información y comunicación sobre las actividades que en el campo del mejoramiento de la Administración han adelantado el Ejecutivo y los organismos creados en la reforma del año 1958.

### 1. Reforma Administrativa de 1963

En el mismo año de 1963 el Congreso Nacional expidió la Ley 21 por medio de la cual se dieron al Ejecutivo nuevas facultades para ejecutar reformas sustanciales en algunos campos de la administración, con miras a lograr una "estabilidad fiscal económico y social; proveer los recursos necesarios para la ejecución del plan general de desarrollo, reducir los gastos de funcionamiento de las unidades y dependencias nacionales y adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades reales del servicio".

En relación con la revisión de la maquinaria ejecutiva el tiempo y las facultades comprendían un lapso muy corto del 20 de agosto al 31 de diciembre de 1963.

El procedimiento seguido se inició con la creación de un comité el cual debería ser el organismo principal rector y coordinador de la tarea encomendada por la ley. Este Comité fue compuesto por cuatro personas de prestancia en el campo administrativo, dos representantes de la Contraloría y dos representantes del Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración, como oficina de Secretaría Ejecutiva. Los expertos de organismos internacionales en este tiempo al servicio de la administración colombiana, actuaron como asesores del Comité. A pesar del breve alcance de cuatro meses, tiempo demasiado corto para adelantar un estudio de tal importancia, el Comité logró haciendo un máximo esfuerzo, proponer una serie de reformas convenientes y necesarias para el mejoramiento de ciertos aspectos de la administración en asuntos de carácter general y a la preparación de algunos proyectos de norma de reorganización administrativa de algunas unidades que así lo requieran en forma urgente, los que pueden agruparse de la manera siguiente:

- 1.1 Ministerio de Hacienda
- 1.2 Ministerio de Comunicaciones
- 1.3 Ministerio de Agricultura
- 1.4 Ministerio de Salud Pública
- 1.5 Ministerio de Defensa
- 1.6 Ministerio del Trabajo
- 1.7 Ministerio de Fomento
- 1.8 Ministerio de Obras Públicas
- 1.9 Departamento Administrativo de Planeación
- 1.10 Departamento Administrativo del Servicio Civil
- 1.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La organización interna dada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el año de 1960 fue revisada con las facultades de la Ley 21 de 1953 en algunos aspectos:

a) Por Decreto 3270 se crea como dependencia de la Rama Técnica una nueva unidad administrativa denominada División de Procesamiento Automático de Datos, para atender las funciones de programación y ejecución de la elaboración automática de datos, estudios de productividad y análisis administrativo de las dependencias del Ministerio, simplificación de procedimientos, control y diseño de formularios y redacción de manuales.

Del enunciado de las funciones asignadas a la División se deduce fácilmente una mezcla de las actividades específicas de la automación con las asignadas a la Oficina de Organización y Métodos, duplicación que trajo como consecuencia inicial conflictos entre las dos unidades administrativas, problema que fue solucionado en forma transitoria con la integración del personal técnico de Analistas en Organización y Métodos de las dos unidades bajo la dirección de la División de Procesamiento y como consecuencia un debilitamiento de la Oficina de Organización y Métodos.

b) La División de Aduanas fue elevada por el Decreto 3297 a la categoría de Dirección General de Aduanas con una organización interna más compleja que la contemplada en la reforma del 60 y con unidades de primer nivel denominadas Divisiones y de segundo nivel denominadas Secciones.

/Las funciones

Las funciones señaladas para cada una de estas unidades fueron ampliadas de acuerdo con las exigencias del servicio y la evaluación exhaustiva que se había hecho de la del funcionamiento anterior con miras a ser más eficiente la productividad del trabajo. Además señaló la norma en referencia algunos procedimientos a seguir para el trámite de los servicios específicos de aduanas.

c) Por Decreto 3272 de 1963 se modificó la organización interna de la Rama Administrativa de este Ministerio con una desconcentración de funciones a nivel regional y a nivel central en los aspectos relacionados con administración de personal y suministros y servicios auxiliares en la Dirección de Aduanas y la Dirección de Presupuesto.

d) El Decreto 3273 modificó la organización interna de la División de Impuestos Nacionales con la variación de algunas subdivisiones, entre ellas, la de Recaudación y se ampliaron y fusionaron algunas unidades de coordinación ejecutiva de análisis tributario y de divulgación económica tributaria.

e) El Decreto 582 de 1965 reglamentario del Decreto Ley 1675 de 1954 expedido en función de las facultades de la Ley 21, reestructuró la División Nacional de Impuestos elevándolo a la categoría de Dirección y señalando unidades de primer y segundo nivel denominadas Divisiones y Secciones al igual que en la Dirección de Aduanas.

Como modificación de fondo este decreto centralizó el servicio de ejecución presupuestaria que estaba adscrito a los trece Ministerios y siete Departamentos Administrativos dentro de la Rama Administrativa trasladando la responsabilidad de la ejecución directamente a la Dirección Nacional de Presupuesto.

A partir de la vigencia de este decreto las unidades de ejecución presupuestaria, costos y pagaduría dejaron de ser responsables de las ramas administrativas para laborar como dependencias directas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, modificación que no creó traumatismos en la administración en cuanto a la ejecución del trabajo pero sí estancamientos un poco más largos en los procedimientos.

/f) Con

f) Con base en la facultad reglamentaria del Ejecutivo en el año de 1966 se dictó el Decreto 1726 creando una Oficina de Adiestramiento y Divulgación Tributaria en la Dirección de Impuestos Nacionales con el fin de lograr un mejoramiento técnico del personal al servicio del Ministerio, esta Oficina ha obtenido hasta la fecha magníficos resultados en cuanto a capacitación y perfeccionamiento no sólo a nivel central sino también a nivel regional.

Como se desprende de la relación anterior el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha pasado en el lapso 1962-1967 por un gran número de modificaciones estructurales realizadas en forma parcial, necesarias en la mayoría de los casos, pero que crearon algunas veces, duplicaciones y dificultades en cuanto a relaciones y autoridad.

#### 1.2 Ministerio de Comunicaciones

Con la reforma del año 1960 se recomendó para el Ministerio de Comunicaciones la descentralización de algunos servicios que atendía en forma directa esta entidad. El Decreto 3267 de 1960 reestructuró este Ministerio descentralizado en forma total los servicios de telecomunicaciones en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, entidad a la cual se trasladó la prestación del servicio de Telégrafos. Los servicios postales pasaron a cargo de la Administración Postal Nacional, establecimiento público que se conformaría con la prestación de los servicios de giros y especies postales que estaban descentralizados y la dirección de correos que dependía del Ministerio. Los servicios de radio difusión y televisión oficiales a cargo del Instituto Nacional de Radio y Televisión, establecimiento descentralizado que vino a reemplazar la División de Radio y Televisión Nacional del Ministerio y los servicios asistenciales de previsión a cargo de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, entidad que se robusteció con la incorporación a este servicio de todos los empleados de las entidades anteriormente enunciadas.

La descentralización de los servicios anteriores buscaba una mejor prestación de los mismos y una disminución en los costos, así como conservar en el Ministerio únicamente la parte normativa y de control con el fin de evitar duplicaciones y buscar una mejor coordinación en los diferentes campos. Hasta el presente las evaluaciones de esta descentralización han mostrado resultados muy satisfactorios.

#### /1.3 Ministerio

### 1.3 Ministerio de Agricultura

Los estudios adelantados por la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública en los años de 1962 a 1963 sobre el sector agropecuario llevaron a la conclusión de que en este campo era necesario fortalecer la coordinación y el control, así como la simplificación de algunos procedimientos y la supresión de algunos organismos especializados en áreas afines que habían proliferado en este campo.

La restructuración del Ministerio suprimió las ramas Administrativa y Técnica y la División de Investigaciones Agropecuarias y vinculó al Ministerio los organismos descentralizados del sector de acuerdo con las disposiciones del Decreto 550 y fortaleció el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) en los aspectos de investigaciones, fomento y extensión.

En la actualidad en el año de 1967 se adelantó un nuevo estudio en este sector con miras a lograr una mejor integración de los servicios descentralizados y una mejor coordinación entre el servicio central de agricultura y los servicios seccionales de las Secretarías Departamentales y como resultado se presentó al Congreso un proyecto de ley.

### 1.4 Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública que había sido en la reforma del año 1960 el Ministerio Piloto, continuó durante la implantación de la reforma con estudios y análisis con miras a lograr una mejor prestación del servicio. De los estudios adelantados se llegó a la conclusión de la necesidad de una división funcional en este Ministerio en tres niveles que cubrieron todo el territorio: nivel nacional, nivel regional y nivel local.

El nivel nacional constituido por el Ministerio con funciones de planeación, programación, normativas, supervisión y asesoría.

El nivel regional constituido por una o varias divisiones político-administrativas para la zonificación y regionalización del servicio en áreas naturales, social antropológica y ecológicamente afines con funciones administrativas a nivel regional, programación regional y local y dirección, supervisión y coordinación de los programas en la región.

El nivel local constituido por los recursos del servicio público de salud, tales como hospitales, centros y puestos de salud, puestos de socorro, asilos, ancianatos, y demás instituciones, encargadas de ejecutar los programas en su jurisdicción.

Las relaciones entre los distintos niveles se formalizaron por contratos administrativos celebrados entre el Ministerio y la Administración Departamental.

Con la organización interna del Ministerio se suprimieron las Ramas Administrativa y Técnica y se distribuyeron las funciones en nuevas agrupaciones denominadas divisiones, encargadas de dar normas para la promoción, producción y recuperación de la salud en función del hombre y su medio ambiente y vigilar su cumplimiento por parte de las entidades públicas y privadas encargadas de ejecutarlas.

En cumplimiento del Artículo 2o. de la Ley 19 de 1963 que dice: "El Gobierno Nacional elaborará, desarrollará y modificará el plan hospitalario nacional para asegurar una adecuada organización y un criterio unificado en materia de salud pública y asistencia social". El Ministerio dictó el Decreto 1499 de 1966 denominado el Plan Hospitalario Nacional con el fin de asegurar una adecuada organización y un criterio unificado en esta materia.

Esta norma organizó y reglamentó la adecuada estructura y funcionamiento de los servicios seccionales integrados de salud.

Esta descentralización de la prestación del servicio y la concentración de recursos disponibles, ha dado hasta la fecha magníficos resultados, ya que los programas responden a las necesidades regionales y su desarrollo se realiza teniendo en cuenta las necesidades y con un mejor aprovechamiento de recursos.

#### 1.5 Ministerio de Defensa Nacional

En el informe final sobre restructuración de la Rama Ejecutiva preparado en el año de 1960, como base inicial de la reforma, se recomendaba el cambio de denominación al Ministerio de Guerra, por el de Defensa y una mejor integración de los servicios y de los organismos encargados de la prestación de los mismos.

/El Decreto

El Decreto Legislativo 3398 de 1965 elevó a norma estas recomendaciones integrando en una sola dirección las Fuerzas Militares y de Policía, en su aspecto técnico militar y su parte administrativa; creando un Consejo Superior de Defensa Nacional; la defensa civil y dando una restructuración administrativa al Ministerio.

#### 1.6 Ministerio de Trabajo

En el año de 1963 se amplió la descentralización a nivel regional en el Ministerio de Trabajo delegando a las Direcciones Regionales la ejecución directa de funciones que estaban concentradas en la Dirección del Ministerio, con el fin de agilizar la prestación de los servicios y simplificar los trámites administrativos.

En el año de 1966 por Decreto 1666, se creó en este Ministerio la Dirección Nacional del Empleo y los Recursos Humanos, unidad que tendría a su cargo el estudio, programación y desarrollo de la acción política y administrativa del Ministerio, en materia de empleo y recursos humanos, con unidades de segundo nivel encargadas de los estudios e informaciones del mercado de trabajo; la gestión del empleo y la información en cada uno de los campos.

La descentralización de servicios a que nos hemos referido anteriormente, ha operado en forma satisfactoria en el Ministerio de Trabajo, en cambio la Dirección del Empleo y los Recursos Humanos no ha pasado de la etapa de investigación preliminar, se puede decir en términos generales, que esta norma no ha sido ejecutada.

#### 1.7 Ministerio de Fomento

Las recomendaciones generales de la reforma del año 1960 contemplaron centralización en un solo organismo de la dirección, reglamentación y control de los transportes, aéreos, marítimos, férreos, fluviales y automotor por carretera, los que estaban dispersos en varios Ministerios y Departamentos Administrativos. En el año de 1963 se creó el Departamento Administrativo del Transporte con el fin de cumplir la recomendación anterior pero por motivos de orden político y económico hasta la fecha (1968) este Departamento no ha empezado su funcionamiento.

#### /1.8 Ministerio



### 1.8 Ministerio de Obras Públicas

En el año de 1967, febrero 1º se reestructuró este Ministerio internamente. Las modificaciones más sobresalientes fueron las siguientes:

a) Supresión de la Dirección General y creación del Grupo de Asesores al Ministro;

b) Creación de tres ramas: de conservación administrativa y de relaciones laborales;

c) Delegación en el Ministro para la contratación hasta por la cuantía de 50 000.00 dólares, sin previa ratificación de la Presidencia de la República y sin necesidad de que las compras de elementos se hagan por intermedio del Departamento Administrativo de Servicios Generales.

El Fondo Vial Nacional, entidad de carácter financiero, financiado por el impuesto de la gasolina con el fin de atender a la realización de los programas de carreteras nacionales, construcción y conservación, fue adscrito a este Ministerio.

En los pocos meses que lleva operando la nueva organización no se ha realizado ninguna evaluación, pero la reestructuración se ha puesto en práctica en su totalidad.

### 1.9 Departamento Administrativo de Planeación

Los organismos de planeación creados por la Ley 19 de 1958 y estructurados en el año de 1960 fueron modificados en el año de 1963 en las partes siguientes:

a) Se modificó la denominación de Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, por Departamento Administrativo de Planeación;

b) El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación fue reestructurado con el nombre de Consejo Nacional de Política Económica y su composición modificada totalmente: el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda, el de Fomento, el de Agricultura, el de Obras Públicas, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y los Gerentes del Banco de la República y la Federación Nacional de Ganaderos.

/Las funciones

Las funciones de este Consejo fueron también revisadas como se anota a continuación:

1. Estudiar y aprobar los planes de desarrollo económico que le sean sometidos por el Departamento Administrativo de Planeación.
2. Recomendar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la política económica adecuada a fin de que se cumplan los planes generales de desarrollo, especialmente en materia tributaria de presupuesto, de inversiones públicas, monetaria, de crédito interno y externo, de comercio exterior, de cambio, de inversiones extranjeras y de asistencia técnica.
3. Estudiar los informes periódicos que le presente el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación sobre el desarrollo de los planes generales, sectoriales o regionales, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes.
4. Estudiar y aprobar los planes sectoriales y regionales de desarrollo sobre agricultura, comercio exterior, desarrollo industrial, empleo, etc., armonizándolos a fin que sean compatibles con el Plan General de Desarrollo, y formular las respectivas recomendaciones.
5. Estudiar y aprobar los planes y proyectos que presente el Departamento Administrativo de Planeación respecto al presupuesto nacional, a los programas de inversión pública, y al financiamiento de tales programas en los distintos niveles gubernamentales.
6. Dar concepto previo sobre el otorgamiento de las garantías sobre empréstitos externos de conformidad con los artículos 4º y 5º de la Ley 123 de 1959 y de la Ley 9a. de 1962.

Las funciones no enumeradas anteriormente y que correspondían al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, por la Ley 19 de 1958, fueron trasladadas al Jefe del Departamento Administrativo. La organización interna del Departamento fue modificada también con miras a ajustarla a la nueva disposición.

#### 1.10 Departamento Administrativo del Servicio Civil

En el año de 1963 tuvo algunas modificaciones de organización interna con la supresión de algunas dependencias de primer nivel: Oficina de Inspección, Sección Administrativa, Sección de Asuntos Regionales, y la dirección de estas actividades fue adscrita al subjefe del Departamento.

## 2. Reformas administrativas a nivel regional

En el período 1963 a 1967 la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, asesoró en forma permanente a la administración regional, para la reorganización de sus estructuras administrativas con miras a adecuarlas en forma más efectiva para la prestación eficiente de sus servicios. Para la ejecución de estas reformas las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, autorizaron al Gobernador para adelantar estos trabajos y en la misma norma se determinaba que se contara con la asesoría de la Oficina de Organización y Métodos de la Presidencia. En este campo se adelantaron estudios exhaustivos del funcionamiento actual de estas unidades regionales, la prestación de los servicios a ellas encomendadas y las necesidades de la comunidad a este mismo nivel.

Se proyectaron reestructuraciones para los departamentos de Boyacá (revisión de lo recomendado en 1962), Valle, Santander, Nariño, Bolívar, Cundinamarca, Caldas, entre otros.

Con la creación de los cinco nuevos departamentos, la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración tuvo bajo su responsabilidad, de acuerdo con la norma legal, la preparación de la estructura administrativa. Por tratarse de unidades nuevas fue posible en este trabajo aplicar hasta el máximo las técnicas de la administración científica y las recomendaciones básicas dadas para las entidades a nivel central, y proponer unas estructuras administrativas más técnicas y acordes con las exigencias en la prestación de los servicios a cargo de estos Departamentos.

Entre las recomendaciones más sobresalientes podemos citar:

- a) Organismos técnicos dependientes directamente del despacho del Gobernador; oficina de planeación; oficina financiera (en remplazo de las habituales Secretarías de Hacienda); oficina de Servicios administrativos;
- b) Un mínimo de secretarías, generalmente dos, la de Gobiernos Locales y la de Desarrollo Económico y Social, con funciones principalmente de dirección de los planes de desarrollo, de ejecución de algunos servicios delegados y de coordinación de todas las actividades que a nivel nacional se ejecutaban en forma independiente y sin contemplar planes sectoriales de desarrollo;

/c) Traslado

c) Traslado de la contabilidad oficial a la Administración Departamental la que en otros Departamentos era llevada por la Contraloría y robustecimiento en esta última entidad de la función de control y evaluación de la ejecución financiera.

Los resultados evaluados en dos años de aplicación en algunos Departamentos y en uno u otros, han sido muy satisfactorios y han mostrado cómo es posible la agilización de los trámites administrativos con una administración mejor organizada y con personal técnico encargado de la dirección del trabajo.

#### B. ANALISIS DE LAS MODIFICACIONES ANTERIORES

Las modificaciones a las estructuras administrativas gubernamentales realizadas durante el período 1962-1967, que se han relatado en términos generales en el capítulo anterior, vinieron a confirmar, aún más, las inquietudes de los dirigentes administrativos sobre la necesidad de una adecuación de la maquinaria administrativa a las exigencias de las técnicas modernas y de los principios científicos de la administración.

Tuvieron como fundamento principal algunas revisiones principalmente en el campo de la redistribución de negocios y funciones y un deseo cada vez mayor de la necesidad de tecnificación del recurso humano, uno de los grandes escollos, con que se tropieza en la implantación de las reformas. La Escuela Superior de Administración Pública creada por la Ley 19 de 1958, empezó en este período a hacer conocer los frutos del adiestramiento y la capacitación de los funcionarios públicos, que aún en pequeña escala, ha debido entrañar la importancia que para el eficiente cumplimiento de los servicios a cargo del Estado tiene el personal encargado de la ejecución, reúna requisitos mínimos de aptitud y capacitación para la ejecución de los trabajos que le han sido encomendados.

No podemos decir que la administración de personal se haya cumplido en forma técnica en su totalidad, pues aún quedan muchísimas fallas, pero sí que aquellas áreas que han podido utilizar personal eficiente han obtenido magníficos resultados en su trabajo.

Una de las inquietudes de la actual administración Lleras ha sido la de actualizar cada vez más las estructuras administrativas, de ahí su interés, en cumplimiento de los planes de gobierno, de solicitar al Congreso autorización para abocar esta revisión, con base en una evaluación de los resultados de las reformas 1960-1967 y de las exigencias cada vez mayores del servicio público.

El 28 de diciembre del año de 1967 fueron dadas las facultades al Ejecutivo por medio de la Ley 65 y hasta la fecha de preparación de este informe se han adelantado los trabajos preliminares a la reforma de 1968 los cuales serán comentados en la parte tercera del presente trabajo.

/Tercera Parte

### Tercera Parte

#### REFORMA ADMINISTRATIVA DEL AÑO 1968

(Ley 65 diciembre 28 de 1967)

Con miras a una mejor racionalización de la Administración Pública Colombiana el legislativo expidió la Ley 65 de 1967 por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un año para modificar las estructuras administrativas con el objeto de suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público: Ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos, e Institutos y Empresas Oficiales de carácter autónomo o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la administración que así lo requieran para el mejor cumplimiento de sus fines. Modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las fuerzas militares. Proveer el fortalecimiento de la Administración Fiscal. Modificar las normas que regulan la clasificación de empleos, las condiciones que deben reunirse para ejecutarlos, los cursos de adiestramiento y el régimen de nombramiento y ascensos, así como fijar las escalas de remuneración correspondientes a las categorías de empleos nacionales y revisar el régimen de prestaciones sociales. Con base en los objetivos señalados anteriormente se preparó y fue aprobado por el Presidente el siguiente programa de trabajo:

- I. Determinación de las áreas-problema o campos en los que se debe trabajar.
- II. Inventario de los recursos disponibles y necesarios.
- III. Elaboración del programa de trabajo.

#### I. AREAS-PROBLEMA O CAMPOS DE TRABAJO

##### A. Se señalan las siguientes:

- 1a. Reparto de competencias o funciones entre las diferentes entidades estatales.
- 2a. Estructura orgánica interna de cada uno de los organismos administrativos.
- 3a. Administración de la Planeación de las finanzas públicas.

/4a. Administración

- 4a. Administración de personal.
- 5a. Administración de servicios comunes.
- 6a. Sistemas y procedimientos de trabajo.
- B. Para cada área se considera necesario:
  - a) Determinar su contenido.
  - b) Indicar los organismo que se encargarán de hacer los estudios correspondientes.

## AREA PRIMERA

### REPARTO DE COMPETENCIAS O FUNCIONES ENTRE LOS DIFERENTES ORGANISMOS ESTATALES

#### A. CONTENIDO DEL AREA

- 1° Clasificación de los servicios a cargo del Estado.
  - a) Análisis de las actividades gubernamentales y de la forma cómo - orgánica y funcionalmente - se prestan los distintos servicios, no únicamente en el sentido estricto de prestación de servicios sino también en el de actividad de los particulares y del mismo Estado.
  - b) Agrupación de los servicios por sectores.
- 2° Normas generales sobre estructura administrativa central.
  - a) Determinación de los organismo administrativos.
    - Presidencia de la República
    - Ministerios
    - Departamentos Administrativos
    - Institutos y Empresas Oficiales
    - Corporaciones Autónomas Regionales
    - Organismos Asesores o Consultores
    - Superintendencias
    - Sin clasificación (v. gr. Junta Monetaria, Prefectura de Cambios, Corporación Financiera del Transporte, etc.)
    - Organismos privados que han recibido delegaciones de la Administración para la prestación de servicios.

/b) Señalamiento

b) Señalamiento para los organismos anteriores de:

1. Las condiciones para su creación y funcionamiento.
2. Sus formas jurídicas.
3. El control gubernamental, técnico y administrativo a que se someten; y
4. Las funciones que deben cumplir v. gr. definición, coordinación o ejecución de políticas.

3° Indicación de la estructura administrativa adecuada a cada uno de los servicios analizados.

a) Con base en los datos anteriores - forma como está organizado el servicio y funciones que comprende, estudio sobre una administración coherente y eficaz - se puede determinar qué clase y número de organismos corresponde a los servicios en cuestión.

b) Se tendrá especial cuidado en indicar cuáles son las incidencias de la decisión anterior sobre la administración regional y local y se presentarán también las fórmulas posibles sobre prestación de servicios nacionales en provincia.

#### B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION

1° La sectorización del servicio público nacional estará a cargo de un grupo de trabajo integrado por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, y para el análisis de cada uno de los servicios a cargo del Estado, el organismo más importante en la prestación del servicio, v. gr. el Ministerio respectivo, integrará un equipo de trabajo que actuará bajo la dirección y orientación de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.

2° La estructura de la Administración Central corresponde a la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública (S.O.I.A.P.) asesorada por los expertos nacionales y extranjeros que el Gobierno le asigne.



3° La estructuración conveniente a cada uno de los servicios, estará a cargo de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, asesorada por representantes del servicio sobre cuya organización se decide.

## AREA SEGUNDA

### ORGANIZACION INTERNA DE LOS DIFERENTES ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS

#### A. CONTENIDO DEL AREA

1° Estudio de la organización interna de la Presidencia de la República, los Ministerios y los Departamentos Administrativos.

- a) Revisión de las estructuras internas de cada organismo.
- b) Distribución de negocios y funciones dentro de cada organismo.
- c) Servicios administrativos internos: su organización, funcionamiento y coordinación con los organismos centrales de igual naturaleza.

2° Estudio de la organización interna de los Institutos y Empresas Oficiales.

- a) Revisión de estructuras internas de cada uno.
  - b) Estudio de algunas estructuras tipo con el fin de determinar modelos.
- 3° Organización y funcionamiento de los demás organismos de la administración central.

#### B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública (S.O.I.A.P.), en colaboración con el organismo interesado.

AREA TERCERA

ADMINISTRACION DE LA PLANEACION Y DE LAS FINANZAS PUBLICAS

A. CONTENIDO DEL AREA

Reestructuración de los organismo y dependencias que atienden la administración de la planeación y de las finanzas públicas en los siguientes campos:

- Rentas Públicas
- Planeación y Presupuesto
- Crédito, Moneda y Banca
- Contabilidad y Auditoría

B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION

- Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública
- Departamento Administrativo de Planeación
- Dirección Nacional de Presupuesto
- Dirección de Impuestos Nacionales
- Dirección General de Aduanas
- Contraloría General de la República
- Escuela Superior de Administración Pública
- Organismos de regulación y asesoría financiera.

/AREA CUARTA

## AREA CUARTA

### ADMINISTRACION DE PERSONAL

#### A. CONTENIDO DEL AREA

1° Reestructuración de los organismos y dependencias que atienden el servicio de personal (Departamento Administrativo del Servicio Civil, Comisión Nacional del Servicio Civil, Escuela Superior de Administración Pública, Oficinas de Personal).

2° Reformas necesarias a las normas y sistemas que rigen la clasificación, reclutamiento, selección salarios, prestaciones sociales, adiestramiento, información, formación, carreras y régimen disciplinario del personal al servicio del Estado.

#### B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública en colaboración con:

- El Departamento Administrativo del Servicio Civil
- La Comisión Nacional del Servicio Civil, y
- La Escuela Superior de Administración Pública

## AREA QUINTA

### ADMINISTRACION DE SERVICIOS COMUNES

#### A. CONTENIDO DEL AREA

1° Reestructuración de los organismos y dependencias que atienden la administración de servicios en los siguientes campos:

- a) Asesorías (Jurídica, económica, O.M.)
- b) Bienes muebles e inmuebles
- c) Estadística e informes
- d) Documentación y publicaciones
- e) Comunicaciones

#### /B. ORGANISMOS

## B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION

- Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública
- Departamento Administrativo de Servicios Generales
- Ministerio de Obras Públicas
- Dirección Nacional de Presupuesto
- Contraloría General de la República

## AREA SEXTA

### SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO

#### A. CONTENIDO DEL AREA

Revisión de los sistemas y procedimientos de trabajo analizados en cada una de las áreas anteriores buscando su simplificación, normalización, mecanización y automatización.

#### B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION

- Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.
- Los diferentes organismos estatales en cada uno de los servicios.

## II. INVENTARIO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES Y NECESARIOS

Esta segunda parte del trabajo consiste en la elaboración de un balance sobre los recursos que se poseen y los que son necesarios.

#### A. CONTENIDO DE LA INVESTIGACION

##### a) Recursos humanos

Inventario del personal extranjero y nacional al servicio de la Administración en materias relacionadas con el programa de reforma (organización y métodos, personal, etc.).

##### /b) Estudios

b) Estudios anteriores y en ejecución

- 1° Recolección de todos los estudios que sobre la materia se hayan realizado en las diferentes entidades estatales, en las Universidades, en los centros especializados, en asociaciones profesionales, etc.
- 2° Determinación de los programas de reforma, de carácter total o parcial, que las distintas agencias gubernamentales adelantan a través de sus oficinas especializadas, por medio de misiones técnicas internacionales o en virtud de contratos antes celebrados.

c) Otros recursos

Determinación de lo que se posee como recursos materiales (equipos, instrumentos, útiles de trabajo, etc.).

d) Necesidades

Evaluación de las necesidades económicas en la elaboración, ejecución e implantación de la reforma (contratación de nuevo personal, adquisición de material, contratos por celebrar, aumento de salarios, gastos de transporte, viáticos, etc.).

B. ORGANISMOS ENCARGADOS DE SU EJECUCION

- Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública
- Departamento Administrativo del Servicio Civil
- Dirección Nacional del Presupuesto
- Escuela Superior de Administración Pública
- Departamento Administrativo de Servicios Generales.

III. PROGRAMA DE TRABAJO

- 1° Organismos ejecutores de la reforma
- 2° Desarrollo de los trabajos

1º ORGANISMOS EJECUTORES DE LA REFORMA

A. Comisión de reforma administrativa

a) Integración

- La que determine el Gobierno Nacional.
- Los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y Gerentes o Directores de Institutos y Empresas Oficiales, que no forman parte de la Comisión, tendrán voz en sus deliberaciones cuando se decida sobre sus respectivas entidades.

b) Funciones

- Señalar los campos de investigación (proyectos de estudio), determinar prioridades e indicar las oficinas encargadas de hacer las investigaciones.
- Orientar y coordinar el desarrollo de los estudios.
- Presentar los informes finales a la consideración del señor Presidente de la República.

c) Secretaría Ejecutiva

La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.

B. Comité asesor técnico

a) Integración

- Los expertos nacionales y extranjeros que sean designados o contratados por el Gobierno Nacional o por la Comisión de Reforma Administrativa.

b) Funciones

- Asesorar a la Comisión en el ejercicio de todas sus funciones y a los organismos ejecutores.
- Orientar los equipos encargados de adelantar los distintos proyectos de estudio.

C. Organismos de ejecución

- Son las agencias estatales, técnicas o administrativas, encargadas de la realización de cada uno de los Proyectos señalados por la Comisión de Reforma Administrativa.

Serán principalmente:

- La Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública.
- El Departamento Administrativo del Servicio Civil.
- La Comisión Nacional del Servicio Civil.
- La Escuela Superior de Administración Pública.

/Para la

Para la ejecución de cada Proyecto el organismo encargado integrará, con las personas que estime necesarias, un equipo o grupo de trabajo que, con la orientación del Comité Asesor Técnico y la colaboración de la Secretaría Ejecutiva, tendrá a su cargo la elaboración de programas detallados de trabajo, la realización de las investigaciones ordenadas y la presentación de informes a la Secretaría de la Comisión.

El programa anterior ha servido de marco de referencia para la preparación de los programas detallados a seguir en cada una de las áreas-problema que se señalaron.

En el presente mes de enero, se han empezado los trabajos preparatorios en las áreas 1a., reparto de competencias y funciones entre las diferentes entidades y 4a., administración de personal. El área 2a., estructura orgánica de cada uno de los organismos administrativos, se ha iniciado con una evaluación del funcionamiento actual de los ciento trece organismos que cubre la reforma.

Espero que una vez se dé cumplimiento a las reformas en el presente año de 1968, pueda ser completado este informe con las realizaciones alcanzadas y las proyecciones para su implantación.

