

DEMOCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

* Para asegurar la legitimidad democrática de la administración, se recomienda:

- a) Estimular y regular la intervención abierta de grupos de presión, de grupos defensores del interés público y de los demás interesados ante las entidades públicas antes de que éstas tomen las correspondientes decisiones.
- b) Fortalecer los partidos políticos.
- c) Estimular el ejercicio de la función constitucional del sufragio.

DEMOCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Decisiones de gran trascendencia son adoptadas en un proceso cerrado. En asuntos que afectan a los ciudadanos, los funcionarios deciden a su discreción, sólo limitados por múltiples presiones ejercidas de manera poco visible. Ello magnifica los riesgos de un ejercicio arbitrario, irresponsable e ilegítimo de poder en beneficio de individuos o grupos particulares.

48. La democratización de la administración pública debe ser una tarea prioritaria. La idea de que la administración

pública generalmente se limita a ejecutar leyes o implementar políticas en forma neutral para alcanzar fines públicos constitucional y legalmente definidos no corresponde a la realidad. Se toman decisiones que afectan a sectores considerables de la población, se adoptan regulaciones de alcance general y se formulan políticas que carecen de legitimidad democrática.

49. Para asegurar la legitimidad democrática de la administración, es necesario crear nuevos canales de participación ciudadana y eliminar presiones indebidas en el proceso de toma de decisiones administrativas.

50. Se trata de fortalecer las autoridades de origen democrático y definir procedimientos públicos para asegurar que las decisiones de la administración sean compatibles con los fines y roles del Estado y con la adecuada utilización de los recursos públicos que se plantean en el capítulo anterior.

51. Evidentemente, es necesario enfrentar la desviación de fines y recursos públicos; la captura por particulares de entidades y recursos de poder; y la apropiación privada de las regulaciones.

52. Con este fin se recomienda:

a) Estimular y regular la intervención abierta de grupos de presión, de grupos defensores del interés público y de los demás interesados ante las entidades públicas antes de que éstas tomen las correspondientes decisiones.

b) Fortalecer los partidos políticos.

c) Estimular el ejercicio de la función constitucional del sufragio.

Relación democrática entre la administración pública y los intereses privados

53. El actual funcionamiento de la administración pública y las lecciones derivadas de los resultados de pasadas reformas administrativas, enseñan que buena parte de los problemas centrales de la administración tiene origen más en los intereses que influyen sobre una entidad que en deficiencias de la organización correspondiente.

54. La influencia sobre las organizaciones públicas es ejercida por grupos de presión, por miembros de los partidos políticos y por representantes de intereses particulares para obtener beneficios legítimos o ilegítimos o eludir o reducir costos. Es ejercida de las más variadas formas y afecta en diferente grado la capacidad de las entidades para ejecutar las leyes, implementar políticas y promover autónomamente el fin público que legalmente le corresponde proteger o realizar.

55. La Comisión considera que para el éxito de cualquier reforma administrativa es indispensable tener en cuenta en qué forma y en qué grado los problemas que se pretenden resolver están relacionados con los vínculos entre las entidades públicas y la diversidad de intereses partidistas, gremiales, sindicales, cívicos y de otra índole que conforman la clientela de esas entidades.

56. El sistema actual de representación

de intereses en la administración pública, tanto el formal como el informal, privilegia a los grupos mejor organizados y con mayores recursos, no es transparente, tiende a corporativizar la administración y no aprovecha los beneficios de la participación de intereses privados en la toma de decisiones.

57. Aun cuando la influencia de grupos de presión y de representantes de intereses particulares no sólo es inevitable, frecuentemente legítima y en ciertos casos conveniente, es necesario que ésta se lleve a cabo pública y responsablemente y, además, que garantice la participación de todos los interesados en el proceso de toma de decisiones.

58. Las normas que regulan la participación ciudadana en la administración pública se refieren a situaciones en las cuales la decisión ha sido tomada y concretada en un acto administrativo. Para democratizar la administración y la relación de ésta con los intereses privados, es necesario permitir la intervención abierta de grupos de presión, de grupos de defensa del interés público y de los demás interesados en el proceso administrativo antes de que se adopte la decisión correspondiente.

59. Dicha intervención podría regularse de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Cuando la administración se proponga adoptar una **decisión de alcance general**, debe anunciarlo a la comunidad. El anuncio debe ser publicado en un registro accesible a cualquier ciudadano, sistematizado, e incluir el probable contenido de la decisión y sus objetivos. Los

interesados dispondrán de un breve pero suficiente plazo para presentar por escrito sus opiniones, las cuales reposarán en un expediente público. Posteriormente la administración podrá solicitar aclaraciones o adiciones, por escrito o verbalmente, y también citar a audiencia individual o conjunta a los interesados que considere conveniente para oír opiniones encontradas.

b) Los interesados podrán intervenir en representación de un grupo de presión, de un grupo defensor del interés público o de un grupo de ciudadanos que podrían ser afectados por la decisión.

c) También es necesario que se deje constancia escrita de contactos informales de funcionarios responsables de tomar la decisión con representantes de grupos privados interesados en ésta, siempre y cuando dichos contactos sean la base de la acción administrativa o puedan ser relevantes para la orientación de la decisión. Sin embargo, después de la publicación del anuncio de la eventual decisión, todo contacto informal debe ser prohibido. Si ellos ocurren casualmente, deben hacerse inmediatamente públicos dejando un informe en el expediente. De esta manera se permite el intercambio de información y de opiniones entre la administración y el sector privado, pero de manera transparente, lo cual permite a los demás interesados presentar puntos de vista alternativos y evita la apariencia de influencias indebidas.

d) Después de dicho proceso, la administración podrá tomar la decisión que unilateralmente considere más conveniente siempre y cuando, en su parte

motiva, exprese cuáles son los fines públicos que busca alcanzar la decisión explique por qué no adoptó alternativas de acción sugeridas y justifique la conveniencia de la decisión adoptada prestando debida consideración a los factores relevantes.

e) Las decisiones adoptadas deben ser publicadas oficialmente en un boletín dedicado a actos administrativos de carácter general. En él debe hacerse referencia al número del expediente y número que corresponde al registro público donde se efectuó el anuncio.

f) Corresponde a los jueces controlar el cumplimiento de este procedimiento de estos requisitos. Su incumplimiento generará la nulidad del acto administrativo en el cual se concretó la decisión

g) Para contrarrestar la influencia e intereses que se benefician logrando que la administración no actúe, debe permitirse que cualquier ciudadano presente una petición formal solicitando que cese la inacción administrativa. Si la entidad pública opta por no actuar, debe justificarlo por escrito. Dicha decisión también podrá ser controlada por los jueces quienes determinarán si se está incumpliendo injustificadamente la ley

60. En la ley que regule este procedimiento debe establecerse el tipo de decisiones generales en las cuales se aplicará. No sería aconsejable que la Presidencia de la República o la Junta Monetaria quedaran cubiertas por este procedimiento. Seguramente este procedimiento no sería, tampoco, aplicable a las decisiones relativas a la administración del personal al servicio del E:

tado. De todos modos, en la ley correspondiente también deben señalarse las condiciones en las cuales es posible prescindir de este procedimiento (i.e. urgencia, necesidad extrema, etc.).

61. Los procedimientos mencionados no sólo contribuirían a democratizar la administración pública sino que además evitarían decisiones arbitrarias, harían más razonable el proceso de formulación de políticas, reducirían el ímpetu para adoptar nuevas regulaciones, estimularían la participación de todos los interesados y afectados, prevendrían que intereses privados específicos capturarán una entidad pública, promoverían el surgimiento de nuevos grupos de articulación de intereses, reducirían la corrupción y le darían más transparencia al proceso decisorio.

62. Igualmente, se considera que los procedimientos propuestos facilitan la implementación de las decisiones, las cuales serían percibidas como legítimas por cuanto los afectados tuvieron la oportunidad de participar en su adopción. Ello estimula el debate público relacionado con decisiones administrativas que actualmente son, por así decirlo, clandestinas a pesar de su trascendencia. Sin embargo, a diferencia de los mecanismos de participación en los cuales representantes de intereses privados tienen no sólo voz sino además voto o veto, estos procedimientos mantienen la autonomía de la administración pública y no entorpecen su eficiente funcionamiento.

63. Aun cuando estos procedimientos por si solos contribuirían a democratizar la administración pública, sería con-

veniente también que complementariamente se adoptaran medidas para democratizar los grupos de presión, las organizaciones privadas y la economía en general. Como estos temas están fuera de la competencia de la Comisión, no se hace una recomendación concreta. Sin embargo, se considera importante:

a) Establecer mecanismos de participación de los afiliados a un grupo de presión en la elección de sus representantes y consagrar el principio de libertad de afiliación y el poder de expulsión, con observación de las normas del debido proceso.

b) Promover la participación de los trabajadores en las empresas mediante la experimentación gradual de diversas modalidades ensayadas con éxito en otros países.

c) Adoptar un programa conjunto del Gobierno y del sector privado, que estimule la incorporación del sector informal mediante medidas como la simplificación de los trámites legales para la creación de pequeños negocios, la capacitación práctica de miembros del sector informal en la creación y el manejo de sus negocios, la disponibilidad de crédito a miembros del sector informal y la conformación de organizaciones especializadas para apoyar y servir de voceros de los pequeños empresarios.

Partidos políticos y administración pública

64. Dentro de las diversas relaciones de clientela existentes entre grupos priva-

dos y entidades públicas la que más comentarios ha recibido es la de los partidos políticos. Sin duda, la aplicación de la carrera administrativa está contribuyendo a reducir el impacto negativo de este tipo de clientelismo. Sin embargo, la Comisión considera que mientras se mantengan las condiciones de debilidad de los partidos y el mantenimiento de las maquinarias políticas dependa de la administración pública, continuará el "patronaje". Para fortalecer los partidos en los aspectos relevantes y para reducir las presiones indebidas de éstos sobre la administración, es necesario adoptar las reformas que a continuación se mencionan.

65. Los partidos con representación en el Congreso deben ser financiados anualmente con fondos públicos. También deben serlo las campañas electorales. Al mismo tiempo debe prohibirse que, por vías alternativas, recursos del erario, lleguen a los fondos del partido o de algunos de sus dirigentes. Para asegurar la destinación responsable de los fondos del partido y de las campañas, debe hacerse más estricto el régimen vigente de publicidad y rendición de cuentas. La Comisión comparte los lineamientos que orientan el proyecto de ley 218 de la Cámara de Representantes que introducía modificaciones a la Ley 58 de 1985. Con esta reforma, dineros públicos llegarían de manera transparente y equitativa a los partidos políticos, lo cual eliminaría una de las razones del "clientelismo".

66. Otras reformas dirigidas a fortalecer las organizaciones partidistas y a democratizarlas no fueron consideradas por la Comisión para este informe, porque

no inciden directamente en la administración pública, aun cuando son necesarias y fueron objeto de detenido análisis en algunos de los seminarios realizados.

Estímulo al ejercicio de la función del sufragio

67. En la medida en que la movilización de un significativo porcentaje de votantes dependa de la "maquinaria" electoral basada en la administración pública, el clientelismo continuará siendo funcional y útil desde el punto de vista político.

68. Sólo cuando los votantes concurren a las urnas por sí mismos y tengan la posibilidad real de escoger en completa libertad a los candidatos de su preferencia, se desestimularán significativamente las prácticas de clientela política.

69. Para promover el ejercicio de la función del sufragio, la Comisión recomienda:

a) Otorgar incentivos al sufragio o establecer por ley el **voto obligatorio**, considerando la alternativa que resulte más adecuada en el propósito de minimizar el impacto de las maquinarias políticas. Se conocen las objeciones al voto obligatorio, pero desde el punto de vista de la productividad de la administración pública y de la promoción de una democracia participativa, es indispensable sancionar el abstencionismo. Evidentemente el voto más que un derecho es una función o deber constitucional. El incumplimiento de este deber hace más incidente el peso de las maquinarias electorales y más eficiente, para éstas,

su indebida penetración en la administración pública.

b) El sistema de tarjeta electoral, empleado con éxito para la elección pre-

sidencial del 27 de mayo de 1990, debe extenderse a otras elecciones. La experiencia mencionada demostró que la tarjeta contribuye a liberar al votante de presiones indebidas.

UN ESQUEMA DE RELACIONES INSTITUCIONALES PARA LA RESPONSABILIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

* Con el propósito de promover la eficiencia y la responsabilidad de instituciones y funcionarios públicos, se recomienda:

a) Contractualizar las relaciones entre autoridades centrales y entidades descentralizadas, para precisar responsabilidades y posibilitar la evaluación del desempeño de las unidades ejecutoras.

b) Formar gradualmente una planta global de empleo público, para facilitar la movilidad y mejor asignación del personal al servicio del Estado.

c) Hacer una transición al sistema de cuerpos administrativos, como condición para el desarrollo de un verdadero régimen de carrera que permita a los funcionarios un avance progresivo en su remuneración, capacidades, funciones y responsabilidades.

UN ESQUEMA DE RELACIONES INSTITUCIONALES PARA LA RESPONSABILIDAD Y LA PRODUCTIVIDAD

Los ministerios tienen la función pero no la capacidad de formular políticas. Tienen el control de tutela, pero carecen de instrumentos de seguimiento y evaluación de las entidades. Estas tienen recursos pero excesivas regulaciones para movilizarlos y, en la práctica, no tienen autonomía pero tampoco están sujetas a coordinación y control.

70. Es necesario asegurar el pleno empleo de las instalaciones, equipos y personal público; eliminar sobrecostos que derivan de la complejidad y lentitud de los procedimientos administrativos; sustituir el sistema de control en los procesos por un sistema de control de resultados; e introducir instrumentos que permitan definir responsabilidades, evaluar el desempeño de las organizaciones y de los funcionarios, promover el desarrollo de sus capacidades, pre-