

tereses de grupos no representativos y, aun, puramente personales.

143. En su conformación frecuentemente se buscaba la coordinación intersectorial. La experiencia prueba, concluyentemente, la ineficiencia de este mecanismo. **La coordinación intersectorial solo puede hacerse por una autoridad suprasectorial. Las consejerías y PNR han sido más exitosas.**

144. Se deben modificar las modalidades de interacción entre los agentes públicos y privados, para que en las políticas, estrategias y administración de la coyuntura, prevalezca la voluntad mayoritaria de la nación. Deben experimentarse otros instrumentos de participación, conforme a la recomendaciones relativas a la **democratización de la administración pública**.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PRESIDENCIA

* Para fortalecer institucionalmente la Presidencia de la República, se recomienda:

a) Conformar una comisión de futuro, con el propósito de asegurar que las acciones estatales sean compatibles con los propósitos y escenarios de largo plazo.

b) Ampliar e institucionalizar las consejerías presidenciales, para atender asuntos relativos a la seguridad; la agenda gubernamental en el Congreso; la privatización y la desregulación; la política exterior y otros temas relevantes en la agenda y prioridades del Presidente.

c) Situar en la Presidencia de la República la oficina general de presupuesto.

d) Crear en la Presidencia de la República una oficina de comunicaciones, encargada de las relaciones con los medios de comunicación social, por una parte, y de la elaboración de los pronunciamientos, discursos y declaraciones presidenciales, por otra.

e) Diseñar e implementar un Sistema automático de información, que facilite la comunicación en tiempo real entre la Presidencia, los Ministerios y los Departamentos Administrativos.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PRESIDENCIA

Se cree que la Presidencia en Colombia concentra excesivo poder. Al contrario: el poder se encuentra altamente fragmentado. Ello no sería necesariamente negativo si en cada centro de decisión existieran las capacidades suficientes para entregar productos y servicios completos y deseables, y si cada uno de ellos estuviera expuesto al control público. Pero no es así.

Es necesario fortalecer la institución presidencial de la República para la adopción, seguimiento e implementación de sus políticas, el Presidente con información suficiente y oportuna, conozca los puntos de vista de los actores, y pueda examinar opciones de programas gubernamentales y proyectos de inversión, asignación de recursos y evaluación del desempeño de las agencias estatales y planes de gobierno.

En ese objetivo, se recomienda:

Formar una **comisión de futuro**, asegurar que las acciones sean compatibles con los propósitos y escenarios de largo plazo.

Crear e institucionalizar las **comisiones presidenciales**, para atender

asuntos relativos a la seguridad; la agenda gubernamental en el Congreso; la privatización y la desregulación; la política exterior y otros temas relevantes en la agenda y prioridades del Presidente.

c) Situar en la Presidencia de la República la **oficina general de presupuesto**.

d) Crear en la Presidencia de la República una **oficina de comunicaciones**, encargada de las relaciones con los medios de comunicación social, por una parte, y de la elaboración de los pronunciamientos, discursos y declaraciones presidenciales, por otra.

e) Diseñar e implementar un **Sistema automático de información**, que facilite la comunicación en tiempo real entre la Presidencia, los Ministerios y los Departamentos Administrativos.

Comisión de futuro

147. Se considera que la Presidencia de la República requiere de un mecanismo de planeación estratégica que responda a su perspectiva y a su agenda particular.

148. Para ello se propone crear, adscrita al despacho presidencial, una **comisión de futuro**, que estudiaría los modelos económicos, políticos y sociales; las prioridades y las alternativas de intervención estatal compatibles con los propósitos y escenarios de largo plazo.

149. La **comisión de futuro** no duplicaría las funciones del Departamento Nacional de Planeación, pues éste ha asumido con el tiempo la función de pro-

gramación de las inversiones públicas y elaboración del plan de desarrollo del gobierno de turno.

150. En lo esencial, la **comisión de futuro** debe asumir una perspectiva que supere los límites del período presidencial, definiendo un horizonte de planeación a 10, 20 ó 50 años. En función de este propósito de largo plazo, esta comisión debe hacer recomendaciones al Presidente de tal forma que le permitan orientar las acciones gubernamentales en consideración a los intereses nacionales de mediano y largo plazo.

151. La comisión podría estar conformada por cinco miembros versados en el análisis de escenarios futuros, planeación estratégica y prospectiva.

152. La comisión debe utilizar el mecanismo de subcontratación para la realización de estudios, a fin de evitar su burocratización. Es indispensable, además, que disponga del presupuesto necesario para contratar estudios con expertos nacionales e internacionales sobre diversos temas.

Consejerías presidenciales

153. Los consejeros presidenciales, funcionarios asesores del más alto nivel, fortalecen las funciones de **coordinación, comunicación y negociación** del Presidente, atienden **prioridades** gubernamentales, y/o responden a problemas de **coyuntura**.

154. La institución se ha probado efi-

ciente para resolver problemas de articulación y consolidación de posiciones; proteger al Presidente en cuanto a pronunciamientos que afecten su prestigio; preparar documentos altamente confidenciales y presentar decisiones del alto gobierno.

155. Las consejerías no deben constituir un gabinete paralelo. Ciertamente se ocupan de asuntos que ya están asignados a otras unidades o agencias, pero con el propósito de resolver problemas de coordinación intersectorial o de fijar criterios en la perspectiva del Presidente.

156. Por ello, la Comisión recomienda la creación de consejerías presidenciales, cuyas funciones y alcances se explican a continuación.

157. Consejero nacional de seguridad, para enfrentar los problemas derivados de la multiplicidad, dispersión y descoordinación de los organismos de seguridad y defensa.

Esta consejería cumpliría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Consolidar y presentar la información estratégica y de inteligencia, proveniente de los organismos responsables o comprometidos con la seguridad y la defensa nacional.

b) Recomendar estrategias para enfrentar los problemas de orden público.

c) Evaluar las diferentes alternativas de inversión en el sector de defensa nacional.

d) Hacer recomendaciones al Presidente en materia de ascensos y promociones al interior de las Fuerzas Armadas.

158. Consejero responsable de la agenda gubernamental en el Congreso, para enfrentar problemas de información y comunicación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Debe asumir el rol en la perspectiva de un negociador que, al ponderar la importancia de los proyectos, facilita las aproximaciones necesarias para asegurar su viabilidad política.

Esta consejería cumpliría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Proponer instrumentos que permitan armonizar las relaciones y faciliten la cooperación entre las ramas Ejecutiva y Legislativa.

b) Hacer el seguimiento y evaluar el estado de los proyectos legislativos presentados por el Gobierno al Congreso.

c) Recomendar los cursos de acción necesarios para agilizar el trámite de los proyectos que el Gobierno considere prioritarios.

d) Mantener información y evaluar los proyectos legislativos de origen parlamentario.

e) Evaluar la conveniencia de los proyectos legislativos en trámite en el Congreso.

159. Consejero para la privatización y la desregulación. Atendería a la búsqueda de fórmulas para asegurar la eficiencia económica, política y social de la intervención estatal; eliminar reglamentaciones que reducen la productividad; e identificar factores de desviación e ineficacia del sistema de subsidios.

Esta consejería cumpliría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Coordinar los trabajos dirigidos a definir el esquema legal y organizacional para los procesos de privatización de funciones, servicios o entidades públicas.

b) Presentar al Presidente una lista de entidades públicas y/o funciones gubernamentales en las cuales aparezca la conveniencia de avanzar en procesos de privatización, total o parcial.

c) Proponer los mecanismos e instrumentos de privatización más adecuados, considerando la naturaleza de las operaciones industriales, comerciales y de servicios que está prestando el Estado.

d) Promover estudios por sectores, para determinar la oportunidad y/o conveniencia de su desregulación.

e) Gestionar las investigaciones dirigidas a asegurar la transparencia, eficiencia y equidad del sistema de subsidios.

f) Autorizar regulaciones, luego de la prueba costo/beneficio.

160. Consejero de política exterior, a

fin de enfrentar los problemas derivados de la dispersión en la política de comercio exterior; diversidad y descoordinación en las unidades ejecutoras; carencia de instrumentos de integración entre el sector público y el sector privado para las negociaciones comerciales internacionales; y concertación de una estrategia conjunta de los organismos y entidades directamente comprometidas con el proyecto gubernamental de apertura de la economía.

Esta consejería cumpliría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Proponer mecanismos de coordinación dirigidos a unificar los esfuerzos de las agencias gubernamentales que definen y ejecutan políticas de comercio exterior.

b) Definir líneas de comunicación entre el sector público y el sector privado, con miras a consolidar posiciones de negociación en el campo internacional.

c) Diseñar estrategias de concertación alrededor de los proyectos gubernamentales de internacionalización de la economía.

d) Hacer el seguimiento de avances que derivan de contactos presidenciales.

161. Consejero para asuntos sociales. Esta consejería ya existe. Se trataría de consolidarla para atender a la búsqueda de fórmulas para maximizar la eficiencia de la inversión social.

Esta consejería cumpliría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Diseñar y coordinar la ejecución de las políticas sociales.

b) Diseñar e implementar instrumentos para evaluar la rentabilidad de la inversión social.

c) Formular programas de reestructuración, supresión o fusión de entidades estatales en el sector social.

d) Estimular la participación del sector privado en la financiación y gestión de programas sociales.

162. Se recomienda, además:

a) La conformación de un consejo de asesores económicos y sociales, de alto nivel y de tiempo completo, con acceso directo al Presidente y asistencia al Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-.

b) Asegurar recursos en un fondo especial para pagar trabajos (públicos o reservados), desarrollados por individuos o grupos, de vinculación transitoria o permanente, nacionales o internacionales, en situaciones de apremio, o para promover un interés significativo del Presidente. Con cargo a dicho fondo el Presidente, sin mayores formalidades, contratará en el país o en el exterior las instituciones o personas que requiera, para la conformación de fuerzas de tarea encargadas de trabajos especiales.

c) Situar en Presidencia, como consejeros presidenciales, a los asesores del Consejo Nacional de Política Fiscal -CONFIS-.

163. El Presidente debe decidir sobre los **asuntos** en que se servirá de las **consejerías**, su **número**, su **ámbito temporal**, el **grado de exposición** de sus **consejeros**, y, en qué casos deben éstos **interponerse** entre él y los **altos funcionarios**, o si deben ocupar una **posición de apoyo** detrás y no al frente del **Presidente**.

164. Se estima conveniente revisar la **remuneración** actual de los **consejeros**, para asegurar la **vinculación** y **retención** de personas del más alto nivel.

165. Desde el punto de vista **jurídico**, para la **creación** de **consejerías** basta la **expedición** de un **decreto** **presidencial**.

Oficina general de presupuesto

"Esta situación era la que reinaba en los Estados Unidos antes del Acta de reorganización de 1939, la cual transfirió la oficina de presupuesto de la tesorería al despacho del Presidente. Ninguna otra reforma ha fortalecido en tan alto grado la autoridad y la capacidad del Presidente para cumplir sus obligaciones."

Currie, Lauchlin. "Administración Pública en Colombia". 1988.

166. Para asegurar la **transparencia** y **democratización** del proceso de **asignación** de recursos públicos, se recomienda situar en la **Presidencia** de la **República** la **oficina general de presupuesto**.

167. La **eliminación** de la **iniciativa** **parlamentaria** en el **gasto** público y el **control** casi **exclusivo** del **Ejecutivo** en la **adopción** de la **Ley** **anual** de **presupuesto**,

no constituirían un factor necesariamente **negativo** ni **antidemocrático**, si la **controversia** para la **asignación** de **recursos** queda situada en el más alto nivel de **Gobierno**, **legitimada** por la **investidura** **representativa** del **Presidente**.

168. Que la **Presidencia** disponga de esta oficina **viabiliza** el **desarrollo** de **sistemas de Información** para el **seguimiento** y **evaluación** de la **gestión** **estatal**. Es claro que, por su **importante** rol en la **asignación** de **recursos**, una oficina de **presupuesto** tiene **instrumentos** para **asegurar** **proveedores de información**.

169. La **propuesta** permite **enfrentar** problemas de **coordinación**, **recurrentemente** **planteados**. La **discusión** **presupuestal** permite **conocer** y **articular** **puntos** de **vista** **divergentes**.

170. **Radical** en la **Presidencia** la **programación** **presupuestal**, **deja** en el más alto nivel de **gobierno** la **revisión** de **objetivos**, **justificaciones** y **viabilidad** de los **proyectos** **públicos**.

171. Se **resuelven** problemas **relativos** a la **rivalidad** **actual** entre dos **oficinas** de **presupuesto** (**Dirección** **General** de **Presupuesto** -**DGP**- y **Unidad** de **Inversión** **Pública** -**UIP**-), y a la **distinción** **frecuentemente** **artificial** entre **gastos** de **funcionamiento** y **gastos** de **inversión**.

172. A esta **propuesta**, **formulada** desde la **misión** del **Banco** **Mundial** de 1950, se le **objeta** por la **posible** **vulnerabilidad** **política** de la **Presidencia** para **ceder** a **presiones** de **gasto**. Por el **contrario**, una **mayor** **información** sobre **disponibilidad** de **recursos**, **asegura** una **programación**

más responsable de los compromisos.

173. Para adoptar esta recomendación se requeriría modificar mediante ley, las estructuras orgánicas del Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República.

Oficina de comunicaciones

174. La Comisión estima que la Presidencia de la República requiere un mecanismo coherente y fuerte para comunicar sus propuestas al país y su perspectiva sobre los grandes temas nacionales. Este propósito se puede alcanzar a través de la creación de la **Oficina de Comunicaciones** de la Presidencia de la República.

175. El director de esta oficina debe tener la confianza absoluta del Presidente, hasta el punto de poder participar, incluso, en las decisiones más reservadas de la administración. Esa confianza le permitiría enfocar las relaciones con la prensa en los términos más favorables para los intereses del Presidente.

176. El director de esta oficina sería diferente del jefe de prensa de Palacio. Es, más bien, el principal artífice de las relaciones entre el Presidente de la República y los medios de comunicación social.

177. Esta oficina ejercería sus funciones sobre dos campos fundamentales: las relaciones con los medios de comunicación social, por una parte, y la elaboración de los pronunciamientos, discursos

y declaraciones presidenciales, por otra.

178. La primera función le permite al director de esta oficina orientar la opinión pública de acuerdo con las prioridades y perspectivas presidenciales. Para ello, el director debe manejar las relaciones con los medios al más alto nivel, es decir, con los propietarios y directores. Un secretario subordinado del director de comunicaciones, tendría la responsabilidad de manejar las relaciones con los mandos medios.

179. La Comisión considera, además, que la comunicación presidencial se fortalecería con la creación del **Vocero de la Casa de Narliño**. Se trataría de un funcionario, que podría ser el director de comunicaciones o su subordinado, con la responsabilidad de opinar sobre los grandes temas nacionales desde la perspectiva del Presidente de la República. Esta institución es utilizada ampliamente en otros países, con beneficios importantes para la Presidencia.

180. El segundo campo de acción de esta oficina es la **elaboración de las comunicaciones presidenciales**. Se trata de los discursos, declaraciones y pronunciamientos que el Presidente debe hacer periódicamente para transmitirle al país sus propuestas y opiniones sobre la realidad nacional.

181. La centralización de esta actividad asegura unidad de estilo en las comunicaciones presidenciales, así como coherencia programática y consistencia política. Los redactores de discursos presidenciales laborarían bajo la supervisión del director de comunicaciones, para asegurar que los discursos pre-

sidenciales expresen con exactitud las sutilezas políticas que son vitales para la buena marcha de las funciones gubernamentales. Un sistema institucionalizado, coherente y finamente filtrado en la elaboración de las comunicaciones

presidenciales no solamente le ahorra tiempo valioso al Presidente, sino que también le dé mayor poder y fortaleza a su proceso de comunicación con la opinión pública y el país.

IMPLEMENTACION DE RECOMENDACIONES

- Condiciones e Instrumentos -

* Para apoyar la implementación de las recomendaciones formuladas, es necesario:

a) Adelantar un programa anticorrupción, con base en una Comisión de Moralización Administrativa apoyada en un grupo de élite de investigadores, contadores y auditores, que concentre en un número limitado de casos y de funcionarios todos los recursos de investigación.

b) Revalorizar la función pública, avanzando en un efectivo sistema de carrera administrativa que proteja frente a las presiones indebidas y asegure la selección, promoción, evaluación, remuneración y desarrollo del personal con base en el mérito.

c) Crear instrumentos y organismos permanentes para impulsar la reforma administrativa, la democratización y la descentralización. Para estos fines se proponen una consejería presidencial y una comisión permanente para la reforma del derecho.

IMPLEMENTACION DE RECOMENDACIONES

- Condiciones e Instrumentos - Programa anticorrupción

182. La Comisión estima que la moralización de la administración pública debe ser un objetivo central de cualquier esfuerzo orientado hacia la reforma de sus estructuras y patrones de comportamiento.

183. Los costos económicos, sociales y políticos asociados a la corrupción, representan un serio obstáculo para el desarrollo del país. La corrupción acentúa las desigualdades sociales y debilita los esfuerzos gubernamentales dirigidos a corregirlas. Al extenderse en la sociedad, la corrupción distorsiona el funcionamiento del mercado libre, alterando irremediablemente el sistema de incentivos y sanciones económicas, con graves perjuicios para la correcta y eficiente asignación de los recursos en el aparato productivo.

184. En el nivel político, es claro que la corrupción deslegitima las instituciones públicas y alimenta la lucha violenta de grupos minoritarios que buscan su derrocamiento. La inestabilidad y la pérdida de confianza en el sistema político son consecuencias inevitables de la corrupción, cuando ella alcanza niveles