

# **L**A REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Por: José Eduardo Gómez Figueredo \*

## **PRESENTACION**

La Reforma Administrativa ha surgido como respuesta a las constantes presiones sociales y económicas que gravitan sobre una sociedad que, para lograr mayor bienestar, reclama una acción gubernamental más dinámica y enérgica.

Una notoria conciencia de cambio en la estructura gubernamental genera esfuerzos regionales y nacionales significativos, los cuales se han acentuado en los últimos años.

Municipios, Departamentos, Nación están realizando esfuerzos importantes para adecuar la maquinaria gubernamental de manera que se convierta en el motor del desarrollo.

Las diferentes modalidades introducidas en América Latina para promover los procesos de reforma administra-

tiva, ofrecen un amplio campo de estudio del cual pueden sustraerse experiencias valiosas. No obstante, el objetivo de este trabajo no es analizar el problema de la reforma administrativa a la luz de la administración pública comparada. Aquí nos anima un objetivo más simple, pero no por ello menos importante: describir y analizar el caso del Departamento de Cundinamarca en su formulación, trayectoria, realidades y perspectivas.

Teniendo en mente este objetivo se ha dividido el estudio, con fines metodológicos y prácticos, en dos capítulos. El primero destaca la importancia, significado y trascendencia que tienen los procesos de reforma administrativa en la administración pública, enfatizando en la evolución que ha sufrido su tratamiento para llegar a los enfoques de renovación, cambio e innovación que hoy los animan.

El capítulo siguiente plantea y analiza el proceso de reforma administrativa que vive el departamento de Cundina-

marca. Partiendo de las reformas descentralistas iniciadas en el primer quinquenio de la década de los ochenta, centra el análisis en los criterios, principios y estrategias que la orientaron; revisa los resultados obtenidos e indaga sobre las limitaciones presentadas durante su ejecución. Bajo el título "Perspectivas" se describe el planteamiento filosófico y programático surgido de la nueva Constitución y los aspectos coyunturales que contribuyen a disminuir las dificultades y a aumentar las posibilidades para alcanzar los objetivos propuestos.

El trabajo tiene las características de una investigación exploratoria, de aproximación al tema, de acercamiento a la institución departamental y a sus programas de reforma.

La información que sirvió de base para su realización fue suministrada en su mayor parte, por la Directora y el grupo asesor del Proyecto PNUD - Cundinamarca. A ellos especial reconocimiento.

\* Director Regional Cundinamarca, ESAP.

## I. REFORMA ADMINISTRATIVA: INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El planeamiento del desarrollo, en función de una nueva perspectiva y dimensión, dirige su atención hacia todas las estructuras sociopolíticas que forman ese complejo dinámico para acelerar el bienestar general de las comunidades a las cuales pretende servir.

La enunciación de esta premisa representa básicamente el reconocimiento formal de una nueva estrategia en la programación al desarrollo.

El enfoque tradicional de tratamiento de los problemas políticos, sociales y económicos que confrontan los países en América Latina, realizado mediante acciones dispersas, carentes de coordinación, con un tratamiento individualizado y circunstancial a través de moldes estereotipados concebidos en sociedades con condiciones y características diferentes a las nuestras, ha resultado ineficaz y rezagado a las exigencias de un Estado que, hasta mediados de la década de los ochenta, se tornaba más complejo e intervencionista; más centralizado, en detrimento de los órganos políticos locales y regionales que perdieron poder y

autonomía; más injusto, en cuanto contribuía a aumentar las desigualdades sociales; y, más autoritario, en la medida en que el sistema político sirve a determinados sectores de la población y las comunidades se tornan más pasivas, los partidos tienden a establecer relaciones de clientela perdiendo así universalidad y capacidad para promover el cambio social.

En oposición a este enfoque, la modalidad, surgida paralelamente con el advenimiento de la filosofía de transnacionalización y mundialización de la economía y el reconocimiento de la complejidad del Estado contemporáneo, plantea la necesidad de obtener grados importantes de consenso social; la descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y su progresiva incorporación a las instituciones representativas; el desarrollo de las libertades individuales; las transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria y el mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.

Una de las estructuras sociales de importancia sine qua non en el proceso de desarrollo, la constituyen el aparato de Estado y sus administraciones públicas, cuyos programas de

modernización y reforma administrativa han cobrado inusitado interés, dentro de las acciones sustantivas de mejoramiento integral, llevadas a cabo en los países latinoamericanos.

La pregunta de hoy es "¿Cómo obtener incrementos sustanciales en las capacidades administrativas presentes de los aparatos públicos de la región, que les permitan procesar organizacionalmente con eficiencia y eficacia los objetivos de política económica y social que están encomendando al Estado y obtener los resultados necesarios?". (1)

La capacidad administrativa debe ser entendida, para efectos de esta presentación, como el talento y disposición para obtener los resultados esperados mediante organizaciones.

Aunque el énfasis dado a estos programas es lógicamente comprensible, debe reconocerse que tal preocupación ha estado presente, en América Latina, desde la segunda década del presente siglo. (2) Los gobiernos son conscientes de la necesidad que tienen de asumir un papel rector en la solución de problemas económicos y sociales de sus respectivos países, y al hacerlo se han encontrado que el propio mecanismo instrumental, la administración pública, es uno de los mayores obstáculos.

Los programas de reforma administrativa, entonces, han sido concebidos como instrumentos para incrementar la capacidad administrativa existente y enfrentar con base en ella la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público. Dentro del ámbito conceptual la reforma administrativa se entiende como un proceso permanente, consciente, racional y programado por medio del cual se adecúa a la administración pública para que posibilite la realización efectiva y acelerada de los planes y políticas de desarrollo. (3)

Gonzalo Martner, al intentar una tipología de los estilos de reforma administrativa ensayados en América Latina encuentra que estos esfuerzos se han orientado fundamentalmente a lograr:

1. Cambios en las estructuras administrativas, a través de la creación, fusión o supresión de dependencias;
2. Racionalizar los insumos con que cuenta la administración: crea sistemas de personal o servicio civil y en general sistemas de apoyo logístico (servicios administrativos,

bancos de maquinaria, control de inventarios) sin lograr permear las áreas sustantivas de la organización estatal;

3. Racionalizar procedimientos o reformas dirigidas a acortar trámites, tiempos y movimientos, cuyo objetivo es mejorar la atención al público, eliminar fuentes de impopularidad o de gestión social; y
4. Reducir el gasto público eliminando dependencias, reduciendo las plantas de personal y los programas de inversión. Se inspiran en el principio de la austeridad y por lo general terminan "paralizando" la

Los gobiernos son conscientes de la necesidad que tienen de asumir un papel rector en la solución de problemas económicos y sociales de sus respectivos países, y al hacerlo se han encontrado que el propio mecanismo instrumental, la administración pública, es uno de los mayores obstáculos.

administración pública. (4)

Al hacer un balance sobre los resultados de estos programas de mejoramiento administrativo, se encuentra

que las medidas adoptadas no han rendido los resultados esperados, si bien hubo avances sus efectos siguen siendo limitados. ¿Por qué? Explicaciones las hay de diversa naturaleza y alcance. Los fracasos, se aduce, tienen origen en el diseño de la estrategia de reforma; en el escaso apoyo político; en las deficiencias de liderazgo, en la carencia de recursos humanos suficientemente entrenados; en la falta de recursos; en la inserción institucional inadecuada de las instituciones reformadoras; en la absorción de tecnologías administrativas inapropiadas sin ajustarlas a las reales condiciones y necesidades específicas de los países en desarrollo, o simplemente porque quienes diseñaban los programas de reforma consideraban que "se trataba de un esfuerzo técnico, al margen de la política y que los gobernantes debían aceptar y poner en práctica haciendo fe en sus asesores". (Remitirse a los aportes de KLIKSBURG, MARTNER, DROR). Hoy se reconoce que el enfoque era incorrecto, y que hay necesidad de reformularlo. El marco conceptual orientador de los programas de reforma no se ajusta a la realidad organizacional del aparato público en América Latina, prevalecen ciertas formas de percibir y analizar el fenómeno administrativo que reducen, limitan el diseño de propuestas de mejoramiento a cambios eminentemente

formales, inspirados en el modelo Weberiano, desconociendo que la naturaleza íntima de las organizaciones públicas se halla estrechamente ligada a su historia y evolución institucional; que el comportamiento de las organizaciones públicas tiene raíces multidimensionales, producto de complejas interacciones como las luchas por el poder, las estrategias de diferentes grupos, los mitos, los valores dominantes, el liderazgo (5), el funcionamiento de la economía, el entorno jurídico, etc.

En los enfoques renovadores en materia de reforma y modernización del sector público en América Latina, el discurso ha cambiado y se habla, en lugar de reforma administrativa, de reforma del Estado. Más allá del cambio puramente semántico el nuevo "rótulo" es portador de profundos cambios conceptuales.

La reforma no es la sola modificación de aspectos puramente institucionales, se orienta a la transformación del aparato público básico del Estado en su conjunto buscando mayor productividad de los recursos públicos, democratizar la administración pública, redefinir las relaciones entre los diferentes niveles de la administración pública y desarrollar las capacidades de gerencia y administración.

En el nuevo discurso transformación sucede a modernización. No se trata sólo de realizar ajustes técnicos modernizantes, —estos son una de las dimensiones de los cambios buscados—, se trata de transformar correlaciones de poder, juegos de intereses, pautas culturales, resistencias al cambio, niveles tecnológicos, etc., aquí, es preciso entender el comportamiento organizacional público como el producto de distintas fuerzas que deben ser identificadas e incluidas en el diseño de estrategias de cambio para lograr efectividad. (6)

Algo más, la posibilidad de que la administración pueda alcanzar los objetivos que le han sido encomendados depende de diversas variables, como ya se ha anotado, en las que adquiere vital importancia el factor humano. Así, la capacidad de respuesta del aparato público se halla condicionada en gran medida, a la disponibilidad de recursos humanos con las actitudes y calificaciones apropiadas para un desempeño administrativo eficiente.

Para Michel Crozier, "administrar las organizaciones privadas y públicas y todas las instituciones colectivas en función de ese carácter esencial del recurso humano implica un cambio profundo de razonamiento, especial-

mente difícil para un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación que estaban adaptadas a la sociedad industrial".

Adecuarse a las necesidades del mundo de hoy, exige, en palabras del mismo autor, que la administración en general acoja tres nuevos principios fundamentales: "el principio de la simplicidad de estructuras y procedimientos; el de la autonomía de las unidades operacionales; y, el del gobierno por la cultura, por la participación y de la educación que es preciso oponer al gobierno por las reglas, los controles y la jerarquía". (7)

## **II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**

### **a) Marco general**

La descentralización se ha entendido como el traslado de funciones y servicios con asignación de recursos necesarios y responsabilidad total en el cumplimiento y prestación de los mismos. Descentralización es simplemente un mecanismo técnico de distribución del trabajo entre el Estado y los territorios, sin que haya una verdadera

redistribución del poder; para otros, descentralización es sinónimo de libertad política y autonomía, de democracia, eficacia e igualdad.

Pedro Medellín (8) considera que la descentralización es “un proceso relativamente dinámico, conflictivo y transicional de relocalización territorial y funcional de los ámbitos e instancias político-institucionales de decisión y gestión de los recursos y políticas públicas en un país”. Es relativamente dinámico en tanto comporta un conjunto de acciones que deben enlazar orgánicamente —en el tiempo y en el espacio— los elementos estructurales que rigen los procesos de toma de decisiones y gestión pública con los elementos coyunturales que imponen un determinado orden de prioridades en la orientación y manejo de los asuntos públicos; conflictivo, en la medida que confronta fuerzas sociales e institucionales de resistencia al cambio; y, transicional, por cuanto se proyecta como el eje crucial para construir un nuevo orden jerárquico-institucional, sin mediaciones, despolitizado y altamente eficiente.

Aunque existe consenso sobre la importancia y la necesidad de la descentralización, la percepción de los objetivos y por ende de sus mecanismos, no es uniforme. Sin embargo, de

las declaraciones oficiales puede colegirse que el proceso de descentralización en Colombia se fundamenta en los siguientes objetivos:

- **Afianzar la democracia:** Para ello la nueva Constitución establece las estructuras participativas que permitan la gestión comunitaria directa y los canales de comunicación entre la comunidad y el Estado en los distintos niveles de la administración.
- **Lograr equidad en la gestión pública:** Con este objetivo la descentralización es un proceso para la creación y el afianzamiento gradual de nuevas formas de gestión pública, destinadas a atender universalmente los derechos de la población y enfrentar el creciente contraste en los niveles de bienestar de las distintas regiones del país.
- **Obtener eficiencia de la gestión pública.** La descentralización exige redistribuir las competencias y los recursos entre los distintos niveles de la administración para que las responsabilidades de gestión competan a quien las pueda realizar con el mayor impacto al menor costo.

Así planteado, el proceso de descentralización implica una profunda redefinición de los mecanismos del ejercicio burocrático, de las funciones de los distintos niveles de la administración pública y de las relaciones entre ellos.

No es el propósito de este trabajo hacer un recorrido pormenorizado de la historia reciente de la descentralización en Colombia. Baste con señalar que los avances, significativos sin duda, favorecieron, bajo el discurso de las autonomías y la democracia local, la expedición de normas que como las leyes 14 de 1983, 12 de 1986, el acto legislativo No. 1 de 1986 y los decretos 77 a 81 de 1987 dieron comienzo a una nueva vida en lo político, administrativo y fiscal al municipio, ignorando la instancia departamental, pues para ésta no es desarrollo ninguna acción coherente, coordinada y sistemática distinta a la expedición del Decreto No. 1222 de 1986 (Código de Regimen Departamental) que tampoco logró imprimir mayor integridad y coherencia al proceso descentralista.

Las políticas de fortalecimiento municipal llevan a establecer la región como instancia esencial del desarrollo territorial y con la creación de los corpes comienza a implementarse un

nuevo ordenamiento de la planeación que contribuye a debilitar —en la práctica— la función del departamento.

La gestión territorial de programas como el PNR y el DRI concebidas para enfrentar los desequilibrios regionales a través de acciones multisectoriales, parecen también diseñadas para eludir la función coordinadora del departamento.

Consecuencia del paquete normativo expedido hasta 1987, se adelantaron reformas administrativas en los ministerios de Educación, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura y Salud, fortaleciendo las relaciones entre sus dependencias seccionales y los entes territoriales; se modificó el estatuto presupuestal y se expidió una nueva ley sobre planeación.

Todos estos elementos contribuyeron a poner en evidencia la escasa capacidad institucional de gestión de los departamentos. La proliferación de normas que no consultaban el papel del nivel departamental y la misma falta de definición en torno al rol que efectivamente deban cumplir en la descentralización, se convirtieron en los más serios obstáculos al proyecto gubernamental.

“Con el propósito de convertir al departamento en promotor y responsable del Desarrollo Económico y Social en su territorio los legisladores lo invocaron como agente de concurrencia administrativa y/o financiera en la prestación de los servicios públicos, pero sin definir claramente sus competencias y responsabilidades ni las variables y ámbitos en donde debe operar (...). Sin duda, los departamentos se encuentran sumidos en una gran ambigüedad: Continuar siendo delegatarios de la nación en las funciones de tutela y control sobre los municipios o constituirse en una especie de “bastón” de los municipios en aquellas funciones que no quieren o están imposibilitados para desempeñar. (9)

#### **b) Programa de reforma**

Tomado como punto de referencia el marco general antes descrito y las normas expedidas en el proceso de descentralización, el Gobierno de Cundinamarca consideró que era el momento de consolidar las instituciones departamentales como instancias administrativas de tutela, asistencia,

apoyo, concertación, coordinación y planificación, llamadas a jugar papel significativo como gerentes de desarrollo regional y un rol definitivo en el fortalecimiento de las autonomías locales, así como también en la articulación racional de los esfuerzos realizados por los diferentes niveles de gobierno. (10)

#### **1. Objetivo**

El Plan de Desarrollo “Progreso con Justicia Social”, adoptado por orde-

El CORPES - Centro Oriente contrató el diseño de una metodología para el desarrollo del programa de reordenamiento territorial y el marco conceptual de apoyo, para que, en coordinación y colaboración con las oficinas departamentales de planeación procedieran a adelantar programas de readecuación administrativa en función del proceso descentralista.

nanza No. 2 de 1987, plantea la Reforma Administrativa como un proceso de adecuación de las estructuras orgánico funcionales del aparato departamental para:

- El fortalecimiento de la autonomía local.
- El desarrollo regional equitativo y equilibrado.
- La eficacia y la eficiencia de la gestión pública.

## 2. Instrumentación del proceso de reforma

El plan estableció como política de desarrollo territorial la instrumentación del proceso de descentralización administrativa a través de dos programas: Reforma departamental y fortalecimiento municipal.

Con tal propósito el gobierno departamental suscribió un convenio con el PNUD (Proyecto Col. 88/009) en virtud del cual y conjuntamente con funcionarios departamentales, se adelantaron, entre otras, las siguientes acciones:

- Diseño de un marco conceptual de referencia para la reforma administrativa;
- Diseño de un sistema de planeación y presupuestación para el departamento;

- Diseño de una metodología para el fortalecimiento municipal en función de la descentralización;
- Experimentación de mecanismos institucionales de integración sub-regional Cooperativa para el Desarrollo del Gualiva -.

El CORPES Centro - Oriente contrató el diseño de una metodología para el desarrollo del programa de reordenamiento territorial y el marco conceptual de apoyo, para que, en coordinación y colaboración de las oficinas departamentales de planeación procedieran a adelantar programas de reeducación administrativa en función del proceso descentralista. La metodología CORPES, busca fundamentalmente identificar las funciones que pueden desconcentrarse; las que pueden ser objeto de coordinación horizontal; y, los casos que presentan duplicidad de funciones o yuxtaposición de las mismas. Los puntos centrales de la metodología pueden sintetizarse como sigue:

- Diseño de instrumentos para recaudación de información y cronograma de trabajo;
- Conformación grupos de delegados de cada dependencia y/o entidad;

- Recolección de información, elaboración documento de diagnóstico y recomendaciones;
- Elaboración documento síntesis sobre los lineamientos básicos de reestructuración;
- Diseño de proyectos de reorganización y demás actos administrativos;
- Discusión entre los grupos de delegados sobre los diagnósticos y recomendaciones formuladas;
- Concertación con los niveles directivos en relación con las propuestas y los informes de diagnóstico discutidos con los grupos de delegados; y
- Asesoría en el diseño de actos contentivos de los "funciogramas" propuestos.

La aplicación de la metodología comentada en el departamento de Cundinamarca CONFIRMA las siguientes necesidades:

- De reestructurar toda la administración; de diseñar una estructura que permita desconcentrar las funciones del departamento hacia la provincia; de adecuar los distritos

y zonas administrativas al esquema provincial establecido en el plan de desarrollo "Progreso con Justicia Social";

- De considerar, en el proceso de reforma, las entidades descentralizadas en la medida en que sus objetivos y funciones destaquen su vocación provincial que justifique la desconcentración territorial;
- De incorporar las nuevas disposiciones que reestructuran, a nivel nacional, los sectores salud, educación y agricultura, a la nueva organización del departamento; y
- De adaptar el nuevo Código Fiscal al proceso de desconcentración orgánico-funcional de entidades y dependencias en las provincias.

### 3. *Lineamientos generales*

Con base en los anteriores avances el convenio PNUD, en colaboración con funcionarios del departamento, preparó los lineamientos generales que debían orientar la reforma y que, con los ajustes de rigor, dieron paso a la formulación de criterios, principios y estrategias formalizadas en decretos, con categoría de ordenanzas.

#### a) Criterios básicos

- **Integralidad:** La readecuación comprende al departamento no sólo como un conjunto armónico e interrelacionado de regiones (provincias) y municipios, sino esencialmente como una unidad administrativa que tiene una jurisdicción y una institucionalidad bien definida.
- **Flexibilidad:** La estructura administrativa del departamento debe convertirse progresivamente en un ente capaz de detectar las necesidades de la población y los mercados, contrastarlas con las potencialidades productivas y sociales y responder rápidamente a los requerimientos y/o prioridades de intervención que resulten de éstas.
- **Eficiencia:** La acción pública de los departamentos debe responder a criterios muy claros de intervención estratégica para la resolución de problemas que estructural o conjuntamente surjan en la gestión descentralizada del desarrollo; y,
- **Temporalidad:** La reestructuración administrativa debe ser considerada como una de las partes de un proceso transicional de adecuación del departamento a las nuevas exi-

gencias políticas, económicas, sociales e institucionales del momento. La readecuación tiene un principio y un fin: ajustar las estructuras de administración pública departamental a los requerimientos de una gestión descentralizada del desarrollo territorial.

#### b) Principios generales

El reordenamiento institucional buscará:

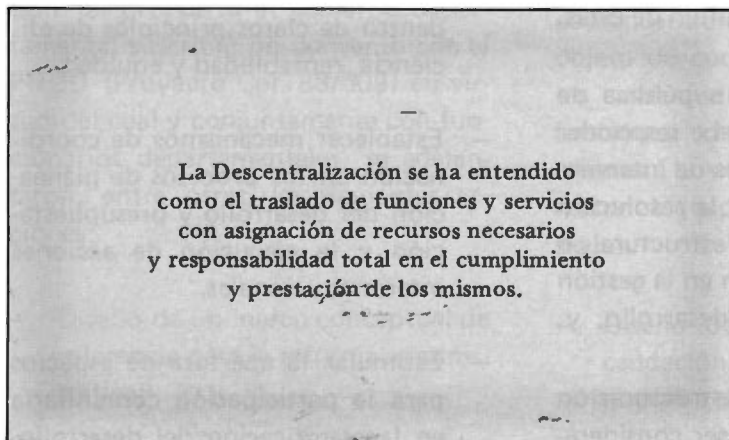
- **Propender por una mayor racionalidad administrativa:** Con el objeto de optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; agilizar los procedimientos administrativos y la prestación de los servicios dentro de claros principios de eficiencia, rentabilidad y equidad.
- **Establecer mecanismos de coordinación en los procesos de planeación del desarrollo y presupuestación y la ejecución de acciones interinstitucionales.**
- **Estimular la apertura de espacios para la participación comunitaria en la planificación del desarrollo, la gestión de los recursos y la prestación de los servicios a cargo del departamento.**



- Contribuir a la gestión de los asuntos locales y al desarrollo de la política de descentralización administrativa y fiscal mediante la prestación de los servicios de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y la participación subsidiaria o concurrente en la atención de servicios o en la ejecución de las obras.
- Propiciar la vinculación del sector privado en la ejecución de los planes departamentales de desarrollo.

#### c) Estrategias

Entendidas como la formulación de criterios selectivos, basados en el análisis



de las realidades socioeconómicas existentes que se aplican para lograr la viabilidad del proceso de reforma.

- Organización provincial de la administración departamental: Se fundamenta en la desconcentración territorial de las estructuras orgánico-funcionales del departamento, para la participación e integración de las dependencias y entidades de la gobernación, los municipios y las comunidades.
- Consolidación de los sistemas territoriales de planeación del desarrollo y presupuestación: Necesidad de articular los niveles territoriales de gobierno y planificación para la verificación de objetivos de desarrollo, la concertación de los planes y programas, la financiación de proyectos a través de la integración de recursos presupuestales.

– Concurrencia para el desarrollo institucional de los municipios: Participación del departamento en la prestación del servicio de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios. Concurrencia en la prestación de servicios públicos municipales; promoción de la participación comunitaria y los procesos locales de decisión, gestión y control.

- Apropiación tecnológica para el desarrollo organizacional. Persigue la incorporación progresiva de las técnicas modernas de administración, desarrollo gerencial, organización funcional de la administración, planeación estratégica, sistematización de procesos y trámites administrativos, ejecución y administración de proyectos, formación y capacitación del recurso humano y el desarrollo organizacional permanente del departamento.

#### 4. Resultados normativos de la reforma

- a) Estatuto básico de la organización departamental: Este instrumento recoge los principios que orientaron la preparación del marco general y define:

##### NIVELES DE ADMINISTRACION

**Central:** Integrado por el despacho del gobernador, secretarías y departamentos administrativos.

**Desconcentrado:** Unidades administrativas especiales que responden a la división administrativa del departamento en 12 provincias

cuyo objeto es la coordinación y concertación de la planeación del desarrollo, la asesoría y la asistencia técnica, administrativa y financiera y la participación de servicios administrativos.

Descentralizado: Establecimientos públicos; empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta.

#### NORMAS GENERALES SOBRE:

- Régimen de entidades descentralizadas.
- Régimen prestacional aplicable al personal departamental.
- Protección de recursos naturales y del medio ambiente.
- Promoción de métodos y procedimientos para el control interno.
- Adopción de plantas globales de cargos.
- Comisión para la elaboración del estatuto que regule las relaciones entre el departamento y el Distrito Capital.
- Facultades extraordinarias.

b) Decretos que definen objetivos, estructura y funciones de las Secretarías General, Gobierno, Hacienda y los sectores agua potable y saneamiento básico, ambiental, obras públicas, educativo y desarrollo comunitario.

c) Decretos que definen objetivos, estructura y funciones de los departamentos administrativos de planeación; tránsito y transportes; y, de la función y gestión públicas.

d) Decretos que definen la naturaleza, objetivo y funciones de la Corporación de Cultura y Turismo; la Empresa de Telecomunicaciones de Cundinamarca "Telecum", la Empresa Editorial de Cundinamarca Antonio Nariño, EDICUNDI.

e) Decretos que detienen la nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos para la administración central del departamento.

#### c) Limitaciones encontradas

1. Cambios institucionales: La historia reciente del proceso de reforma administrativa en el departamento de Cundinamarca comienza con la expedición del Plan de Desarrollo "Progreso con justicia social", en 1987. En estos 5 años, el país ha sufrido cambios institucionales de gran significación que han influido, con diferente intensidad, sobre las acciones de reforma: La descentralización con énfasis municipalista, el proceso preconstituyente, y, la nueva Constitución. Sin que estos hechos puedan considerarse

"obstáculos", si puede colegirse que la creación de expectativas generó, en la administración, una sensación de incertidumbre que llevó a progresivos ajustes en la medida en que se expedían nuevas normas a nivel nacional.

2. Cambios en la administración: En estos 5 años el gobierno departamental "soportó" cuatro administraciones. Cuatro formas diferentes de concebir el papel del departamento, amén de cuatro gabinetes con intereses y propósitos diferentes. Esta circunstancia es manifiesta en la manera reiterativa en que el Gobierno acude a las "facultades extraordinarias" de la Asamblea Departamental para introducir los "ajustes" necesarios a las disposiciones ya expedidas.

3. Cambios en el Plan de Desarrollo: Un nuevo plan "Cundinamarca futuro en marcha 1992-1995" (11) introduce nuevos elementos en la concepción de la reforma. Allí se propone como objetivo "modernizar el departamento para adecuar sus instituciones y sus fuerzas políticas, económicas y sociales a los retos derivados del nuevo contexto internacional para que el departamento esté de acuerdo con la realidad político-administrativa

del país y preparado para afrontar eficientemente y sin traumatismos los retos del desarrollo departamental en el futuro”.

La modernización institucional es uno de los ejes estructurales del desarrollo y considera que el “cumplimiento oportuno de las funciones y la ejecución de los planes departamentales se logra si existe una adecuada estructura administrativa, si hay procesos ágiles de gestión y si los servidores públicos son idóneos para el ejercicio de sus cargos”.

El plan tiene como objetivo en materia de desarrollo organizacional, “lograr eficiencia, moralidad e imparcialidad, descentralizando la gestión, promoviendo el progreso y el control del servidor público; mejorando y especializando la asistencia técnica del gobierno mediante la reestructuración y el fortalecimiento de las acciones con la Nación”. Más ajustes.

4. Falta de liderazgo: No obstante existir un acentuado interés en los altos niveles de decisión, la continua rotación del gobernador y su gabinete, debilitaron el proceso, al hacer que las recomendaciones presentadas y adoptadas se some-

tieran una y otra vez a la consideración y ajuste de los nuevos gobernadores. Esta situación también se observó en el grupo asesor del PNUD, a pesar de que parte de su equipo se mantuvo y logró dar continuidad al proceso. De este grupo puede agregarse que si bien gozó del apoyo por arte del alto gobierno generó “algunos niveles” de desconfianza en mandos medios de la administración atribuibles, tal vez, a la competencia y el prestigio que genera el hacer parte de un proyecto de estas dimensiones.

5. Resistencia al cambio: Dentro de la burocracia ha sido marcada, como consecuencia tanto de la falta de una adecuada comprensión de sus objetivos, como por el temor a la pérdida de influencia, de poder y de prestigio por parte, principalmente de algunos secretarios de despacho que ven en la “desconcentración” el peligro de perder el contacto directo con sus “clientelas”.

Otra manifestación de la resistencia al cambio puede observarse en la llamada participación y motivación del personal. Aquí cabe preguntarse, ¿participación para qué?; ¿hasta dónde?, ¿cuándo?. En el

caso que nos ocupa, la participación parece restringida a la toma de información, al replanteo del régimen prestacional, al diseño y adopción de plantas globales y lo más importante: incorporación de nuevas modalidades de despido.

6. Resultados limitados: Pese a la formulación de criterios, principios y estrategias orientadas del proceso de reforma, se presenta una brecha bastante amplia. “De los postulados a los resultados” pues estos últimos no logran desbordar las ya predicadas limitaciones de las reformas formalistas, reduccionistas, circunscritas a los organigramas, las funciones y procedimientos y cuyo impacto aún no puede evaluarse.

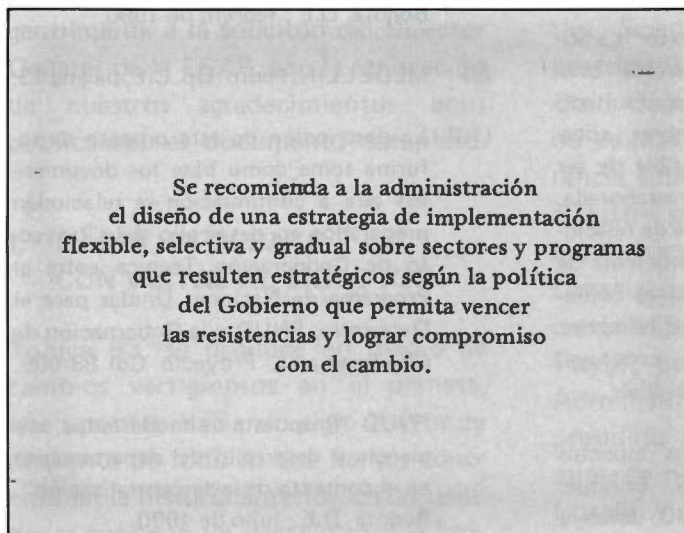
#### d) Perspectivas

1. Las reflexiones contenidas en la sección anterior permiten colegir que las actividades de reforma administrativa constituyen un esfuerzo permanente que no concluye con ninguna de sus etapas, sino que, por el contrario, cada una de ellas provoca nuevas necesidades de cambio que pueden ser atendidas y resueltas. Por ello a pesar de lo importante que resultó el pro-

caso de planificación de la reforma y la implementación parcial y formal de varias de las propuestas, lo que ha provocado en realidad han sido nuevos proyectos, ideas y necesidades de reforma que deben ser desarrollados como parte de un trabajo permanente.

2. La nueva Constitución sienta las bases de fortalecimiento de la instancia departamental y le asigna funciones de intermediación, coordinación y apoyo administrativo y de agencia de desconcentración de funciones nacionales; pero, sobre todo, al reconocer que no todos los municipios gozan de igual capacidad operativa, administrativa y financiera para asumir plenamente las funciones que constitucionalmente y legalmente les corresponden, asignó al departamento funciones de complementariedad. Este nuevo escenario institucional compromete los esfuerzos de reforma para dotar al departamento de las herramientas y mecanismos adecuados a sus necesidades. (12)
3. Es necesario dar un nuevo impulso al proceso de reforma en el departamento. La elección popular del gobernador para un período de 3 años imprime nuevas fuerzas a este

propósito. La creación del Departamento de la Función Pública y la asignación de funciones relativas a la elaboración del plan de desarrollo institucional y a la promoción de la eficiencia, eficacia, racionalización y moralidad de la administración pública departa-



mental, entre otras, lo llaman a asumir el liderazgo, la coordinación y la continuidad del programa de reforma. (13)

4. Se recomienda a la administración el diseño de una estrategia de implementación flexible, selectiva y gradual sobre sectores y programas que resultan estratégicos según la política del Gobierno que permita vencer las resistencias y lograr compromiso con el cambio.

5. La estrategia deberá contener programas de divulgación y capacitación que atiendan a los criterios esbozados en el punto anterior; que permita además, cambiar la actitud y mejorar las aptitudes que garanticen un cambio real en el comportamiento organizacional.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) PEREZ SALGADO, Ignacio y KLIKSBERG, Bernardo. "Políticas de gestión pública: El rol del Estado en la presente situación de América Latina y del Caribe". En la Reforma del Estado. Enfoques renovadores. CLAD. Ediciones Especiales. Marzo, 1985, página 45.
- (2) PEREZ SALGADO, Ignacio. "Balance de los movimientos de Reforma Administrativa en América Latina: Enseñanzas" en Memorias Congreso Iberoamericano sobre "Democracia, sociedad y Administración Pública". (Fotocopia del artículo).
- (3) CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La reforma administrativa en México" en

- Cómo reformar la Administración Pública. Arne Leemas. Compilador. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
- (4) MARTNER, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia del desarrollo" en La reforma en Administración Pública en América Latina. Bernardo Kliksberg, compilador. INAP. Madrid, 1984, páginas 69 - 90.
- (5) CROZIER, Michel en su texto "La Sociedad no se cambia por Decreto" considera que la sociedad es el resultado de la historia de los hombres, construida y por tanto susceptible de ser reordenada, repensada, reelaborada, pero que por ser un sistema de relaciones escapa a la decisión consciente de los individuos, aún cuando es consecuencia de la acción de los hombres. Es un resultado colectivo, concluye, diferente a la voluntad individual.
- (6) Para profundizar en estos aspectos remitirse a: GROISSMAN, Enrique; OSZLAK, Oscar; MOSCOSO, Javier y KLIKSBERG, Bernardo. "La Administración Pública en tiempo de crisis". CLAD. Caracas, 1986.
- PEREZ SALGADO, Ignacio y KLIKSBERG, Bernardo. "El rol del Estado en la presente situación de América Latina" en La Reforma del Estado "Enfoques Renovadores". CLAD. Caracas, 1985.
- (7) CROZIER, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades del Estado arrogante al Estado modesto". (Fotocopia).
- (8) MEDELLIN TORRES, Pedro; CASAS DIAZ, José Vicente y JARAMILLO PEREZ, Iván. "Planeación del desarrollo, finanzas y presupuesto y asistencia para el desarrollo local". Documento preparado en el desarrollo del proyecto de cooperación técnica ante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Gobernación de Cundinamarca. Proyecto COL 88/009. Bogotá, D.E., febrero de 1990.
- (9) MEDELLIN, Pedro. Op. Cit., página 13.
- (10) La descripción de este proceso de reforma toma como base los documentos que a continuación se relacionan preparados en desarrollo del "Proyecto de Cooperación Técnica entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y la Gobernación de Cundinamarca. Proyecto Col 88/009.
- PNUD "Propuesta de modernidad, eficiencia y desarrollo del departamento en el contexto de la descentralización". Bogotá, D.E., julio de 1990.
- SANTANA DIAZ, Germán. "Marco de referencia para reorganización administrativa de los departamentos". Memorando de Asesoría No. 2 Corpes Centro - Oriente. Bogotá, octubre 26 de 1988.
- VIVAS FERREIRA, Marcela. "Programa de Descentralización Administrativa. Marco general de referencia para la reestructuración departamental". Bogotá, D.E. S.F.
- VIVAS FERREIRA, Marcela. "Reordenamiento institucional del Departamento de Cundinamarca en el contexto de la descentralización". Conferencia para el Seminario de inducción a alcaldes electos 1990 - 1992. Bogotá, mayo de 1990.
- VIVAS FERREIRA, Marcela. "Informe final del contrato de Consultoría suscrito entre el PNUD y Marcela Vivas Ferreira, documento resumen del proceso de reforma administrativa departamental efectuada en 1991 y los ajustes a la misma en 1992". Santafé de Bogotá, D.C., marzo 1992.
- MEDELLIN TORRES, Pedro y otros. "Planeación del desarrollo, finanzas y presupuesto y asistencia para el desarrollo municipal". Bogotá, febrero de 1990.
- "Puntos de vista preliminares de la Reforma Administrativa Departamental de Cundinamarca identificados en las sesiones de trabajo con los delegados de las dependencias y entidades departamentales". S.F.
- (11) Plan de Desarrollo Cundinamarca Futuro en Marcha. 1992 - 1995. Imprenta Departamental, 1991.
- (12) Para un análisis más detallado de la institución departamental, consultar: GOMEZ FIGUEREDO, José Eduardo. "El Departamento en el Nuevo Ordenamiento Constitucional". ESAP. Santafé de Bogotá, D.C., junio de 1992.
- (13) Consultar Decreto Departamental 0600 de 1992. Gaceta de Cundinamarca No. 11813. Santafé de Bogotá, D.C., 8 de abril de 1992.