

344
C87R

R. 2834

REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO DE COLOMBIA

INFORME DE UNA MISION
dirigida por LAUCHLIN CURRIE



TABLA DE MATERIAS

<i>Cap.</i>	<i>Pág.</i>
I. LA ORGANIZACION Y LA ADMINISTRACION DEL GOBIERNO DE COLOMBIA	3
Fundamentos constitucionales	4
Características de la actual organización gubernamental y algunos problemas que se derivan de ella	6
Distribución de funciones entre los Ministerios	7
La ejecución administrativa múltiple	8
Entidades públicas semi-autónomas	10
Relaciones entre la Nación, los Departamentos y los Municipios	11
Otros problemas de importancia	13
II. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y EL DESPACHO PRESIDENCIAL	17
Facultades y obligaciones del Presidente	18
Actual organización del Despacho Presidencial	20
Inconveniencia de la organización actual para la dirección ejecutiva de la Administración	21
Recomendaciones para la reorganización	23
Atribuciones y responsabilidad	23
Delegación de autoridad	25
Control y coordinación: El Presupuesto como instrumento de administración	26
Mejoramiento del personal administrativo del Gobierno	29
La planificación	30
Asistencia técnica extranjera	33
Personal del Despacho Presidencial	34
Resumen	35
III. PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y ESTADISTICA	37
Presupuesto	38
Falta de flexibilidad del Presupuesto	39
Revisión deficiente del Presupuesto	42
Organización de la Oficina Central del Presupuesto	44
Contabilidad y Auditoria	45
Diferencia entre contabilidad y auditoria	46

Las funciones de contabilidad y de auditoría en Colombia hasta la fecha	47
Funciones de los Ministerios	48
Deficiencia del actual sistema	49
Recomendaciones para mejorar los sistemas actuales	50
Simplificación del sistema de apropiaciones	53
Mejoras del procedimiento	54
Dificultades en la implantación de un sistema revisado de contabilidad	54
Entidades públicas semi-autónomas	55
Reasignación de funciones	56
Estadística	57
Organización actual	57
Organización regional	59
Fuentes de los datos estadísticos	59
Deficiencias de la organización actual	60
Recomendaciones	62
Resumen de las recomendaciones	65
Recomendaciones sobre el Presupuesto	65
Recomendaciones sobre contabilidad y auditoría	66
Recomendaciones sobre la estadística	67
IV. ADMINISTRACION DEL SERVICIO CIVIL	69
Esfuerzos que se han hecho hasta el presente para solucionar el problema: "Carrera Administrativa"	72
Deficiencias de la Carrera Administrativa	75
Causas del fracaso de la Carrera Administrativa	76
Proyecto de organización y administración de la Carrera del Servicio Civil: Estatuto que se propone	79
Categorías del Servicio Nacional	82
Organización interna de la Oficina de Personal que se propone	83
Problemas especiales del periodo de transición	84
Plan de clasificación de cargos públicos	85
Uniformación de salarios y sueldos	87
Niveles de remuneración	88
Personal permanente del Gobierno Nacional por escala de sueldos, 1949 (Tabla)	89
Proyecto de sueldos para algunos altos funcionarios del Gobierno. (Tabla)	90
Reclutamiento, certificación y selección	91
Traslados y ascensos	95
Preparación de altos funcionarios y empleados y las relaciones entre ellos	96
Derecho de apelación	98
Medidas administrativas adversas	98
Administración de un plan de retiro	101
Status de los miembros de la Carrera Administrativa y de otras carreras especializadas	102
Relaciones entre los Departamentos y los Municipios	103

<i>Cap.</i>	<i>Pág.</i>
V. ADMINISTRACION MINISTERIAL	105
Definición de "Administración Ministerial"	105
Deficiencias actuales en la dirección de los Ministerios	107
Recomendaciones	112
Proyecto de organización ministerial típica	118
VI. ENTIDADES PUBLICAS SEMI-AUTONOMAS	121
Desarrollo de las entidades públicas semi-autónomas	121
Defectos de la actual organización	123
1. Uso indiscriminado de tipos de asociación	123
2. Falta de una delimitación precisa de autoridad y responsabilidad	124
3. Método inadecuado de financiación	126
4. Controles financieros y presupuestales inadecuados	127
5. Duplicación de funciones	129
Recomendaciones	129
1. Criterio que debe guiar el establecimiento de las entidades o corporaciones oficiales	129
2. Situación jurídica de las entidades públicas semi-autónomas	131
3. Juntas directivas	132
4. Financiación	133
5. Controles financieros	133
6. Resumen de las recomendaciones	135
Proyecto sobre destinación de las entidades públicas semi-autónomas. (Tabla)	137
VII. HACIENDA PUBLICA	139
Dirección del Presupuesto	141
Superintendencia Bancaria	142
Recaudación de Rentas	143
Aduanas	145
Tesorería General	147
Departamento de Provisiones	149
Instituto Geográfico Militar y Catastral	151
Caja Colombiana de Ahorros	152
Representación en las juntas directivas	152
Recomendaciones principales sobre reorganización	154
VIII. AGRICULTURA	161
Fallas de la organización actual	161
Falta de un punto focal para el desarrollo de los programas agrícolas	162
El Ministerio de Agricultura y Ganadería carece de un plan unificado para la solución de los problemas agrícolas	165
Coordinación deficiente de programas regionales	166
Relaciones con las facultades de agronomía	166
Problemas administrativos generales	167

Proyecto de reorganización	168
Principios en que se apoyan las recomendaciones	168
Traslados al Ministerio de Agricultura y Ganadería	169
Organización del Ministerio de Agricultura y Ganadería	170
Despacho del Ministro	170
División de Investigaciones Agrícolas Agro-pecuarias	171
División de Extensión	171
División de Conservación y Fomento de Recursos Naturales	172
División de Crédito Agrícola	173
División de Distribución	174
Observaciones finales	175

IX. COMERCIO, INDUSTRIAS Y COMBUSTIBLES

Introducción	177
El Estado y las actividades del comercio y la industria	177
Observaciones generales sobre las funciones de las actuales dependencias	179
Descripción de la organización actual	182
Ministerio de Comercio e Industrias	182
Despacho del Ministro	182
Despacho del Secretario General	182
Departamento de Negocios Generales	183
Departamento de Economía y Fomento	183
Departamento de Aguas y Servicios Públicos	183
Departamento de Propiedad Industrial	184
Departamento Nacional de Turismo	185
Departamento Nacional de Transportes y Tarifas	185
Superintendencia Nacional de Cooperativas	186
Oficina de Control de Precios	187
Superintendencia de Sociedades Anónimas	188
Ministerio de Minas y Petróleos	188
Consejo Nacional de Petróleos	189
Servicio técnico de petróleos	189
Fiscalización de petróleos	190
Servicio Geológico Nacional	190
Laboratorio Químico Nacional	190
Servicio Técnico de Minas	191
Servicio Legal	191
Entidades semi-oficiales	191
Instituto de Fomento Industrial	192
Empresa Siderúrgica Nacional de Paz de Río	193
Empresa Colombiana de Petróleos	194
Proyecto de Reorganización	195
Despacho del Ministro	196
Oficina de Planeamiento y Coordinación de Programas	196
División de Servicios Administrativos	197
División de Fomento Industrial	197

<i>Cap.</i>	<i>Pág.</i>
División de Petróleos	197
División de Minas	197
División de Registro	197
División de normas y especificaciones	198
X. TRANSPORTES	199
Distribución de las principales atribuciones entre las autoridades de transportes	200
Distribución actual de las facultades reguladoras en materia de transportes	202
Fallas de la organización actual	203
Proyecto de reorganización de las actividades nacionales en los transportes	207
Organización de las funciones reguladoras en materia de transportes	208
Organización general y dirección del Ministerio de Transportes	210
Administración Nacional de Carreteras	214
Ferrocarriles Nacionales	215
Transporte fluvial y las actividades afines	217
Administración de la Aviación Civil	220
Oleoductos	222
XI. COMUNICACIONES	225
Desarrollo de la organización hasta la fecha	225
Organización actual	226
Principales problemas que se observan en la actual organización	228
Proyecto de reorganización	230
Organización unificada del servicio de comunicaciones	230
Reorganización del Gabinete del Ministro	231
Reajustes de las principales funciones del Ministerio	233
Problemas especiales de administración	234
XII. TRABAJO	241
Estructura de la organización actual	241
Proyecto de reorganización	244
Despacho del Ministro	244
Jurisdicción Especial del Trabajo	246
Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical	248
Departamento Nacional del Trabajo	249
Oficina Nacional de Medicina e Higiene Industrial	251
Departamento de Investigaciones Científicas del Trabajo	254
Consejo de Administración y Disciplina; La Carrera Administrativa	257
XIII. SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	259
Organización general de la higiene pública	260
Contribución financiera de las entidades administrativas	260
Mayor participación de la Nación	261

Funciones de la asistencia pública	262
Ayuda internacional	263
Organización del Ministerio de Higiene	264
Problemas de organización y coordinación	265
Objetivo del programa	269
Recomendaciones sobre reorganización	271
Coordinación en las actividades de higiene preventiva	272
Ofensiva coordinada contra las enfermedades contagiosas	272
Solución global del problema de la higiene ambiental	273
Orientación nacional de las labores de higiene en los Departamentos y Municipios	275
Coordinación de los servicios de laboratorio e investigación	278
Unificación de los laboratorios nacionales	278
Instalación de laboratorios regionales y locales	278
Asistencia médica y social más constructiva	279
Normas para la construcción y administración de hospitales	280
Administración de hospitales nacionales	281
Orientación constructiva de la asistencia pública en los Departamentos y Municipios	281
Preparación de personal más eficiente y numeroso	282
Suministro de datos estadísticos para el planeamiento y desarrollo de actividades	284
Unificación de los servicios administrativos	286
Libertad del Asesor Legal para el desarrollo de sus principales funciones	286
Consejo Nacional de Práctica Profesional	287
Desarrollo de planes de acción y orientación	287
Aprovechamiento de los organismos internacionales	288
Una mayor efectividad directiva	289
XIV. SEGURO SOCIAL	291
Naturaleza del programa del Seguro Social	292
Campo de aplicación	292
Aportes	293
Riesgos que cubre el Seguro Social	294
Continuación de prestaciones sociales anteriores	295
Disposiciones legales sobre extensión gradual del Seguro	296
Problemas y recomendaciones especiales	299
Organización actual	301
Relaciones legales y administrativas	301
Organización del Instituto y de las Cajas Seccionales	302
Consejo Directivo	303
Funciones de las Dependencias del Instituto	303
Gerente General	304
Subgerente General	304
Secretario General	304
Departamento de Administración del Seguro de Enfermedad-Maternidad	304
Departamento Financiero	305

<i>Cap.</i>	<i>Pág.</i>
Departamento de Contabilidad y Control	305
Departamento de Actuaría y Estadística	305
Departamento Jurídico	305
Departamento Médico	305
Cajas Seccionales	306
Problemas del Instituto en cuanto a organización y sus relaciones con otras entidades	307
Aplicabilidad del Seguro Social como solución	307
El problema de las relaciones con las otras entidades	308
Dispersión de funciones ejecutivas	308
Problemas de organización interna	311
Resumen de recomendaciones	312
XV. EDUCACION	317
Organización actual	317
Los Gobiernos Nacional, Departamentales y Municipales y los organismos administrativos	318
Enseñanza privada	319
Actividades de extensión cultural	319
Organización actual del Ministerio	320
Problemas y objetivos relacionados con la reorganización	322
Problemas de organización interna	323
1. Falta de coordinación dentro del Ministerio	323
2. Falta de colaboración inter-ministerial	324
3. Los altos funcionarios y los detalles de rutina	324
4. Falta de planificación coherente y previsoras	325
5. Incapacidad de adaptación a nuevas circunstancias	325
Dificultades y ventajas naturales	325
Objetivos del programa y sus efectos sobre la organización del Ministerio	326
Reorganización	328
1. División de Educación Primaria	333
2. División de Educación Secundaria	334
3. División de Educación Vocacional	334
4. División de Educación Normalista	334
5. División de Educación Superior y Cultura General	334
6. División de Construcciones, Operación y Mantenimiento	334
7. Oficina de Relaciones Públicas	334
8. Oficina de Servicios Administrativos	334
9. Oficina de Planificación y Coordinación	334
Inspecciones sobre el terreno	336
Asesoría inter-ministerial y coordinación	336
Relaciones entre los Gobiernos Nacional, Departamentales y Mu- nicipales	337
A. Para la educación primaria	338
B. Para otros géneros de educación	339
Distribución de auxilios nacionales	339
Labor para el fortalecimiento de las bases democráticas	341

<i>Cap.</i>	<i>Pág.</i>
XVI. FOMENTO MUNICIPAL Y VIVIENDA	343
Importancia de servicios públicos adecuados	343
Situación actual de los servicios públicos	344
Planeamiento deficiente	347
Incompetencia del personal de operación	347
Administración deficiente	347
Sistemas inapropiados de tarifas	347
Dificultades de financiación	347
Organización actual	348
Orientación del nuevo programa de fomento municipal	350
Desarrollo del programa objetivos y política administrativa	352
Selección de Obras —El "esquema de servicios"	353
Financiación	358
Relaciones entre el Ministerio y los Municipios	359
Papel del Ministerio en el planeamiento de los programas locales y en el mejoramiento de la administración municipal	361
Política y administración de tarifas	362
Organización de la administración de tarifas	364
Programa nacional de electrificación	365
Funciones relacionadas con el aprovechamiento nacional de aguas	365
Distribución del trabajo para efectos del fomento municipal	365
Funciones de las autoridades nacionales y locales	365
Distribución del trabajo entre los Ministerios con respecto al programa de fomento	366
Funciones de los Departamentos	366
Programa nacional de vivienda	368
Proyecto de organización	374
1. Oficina de Planificación de Fomento Municipal	376
2. Oficina de Servicios Administrativos	377
3. Oficina de Finanzas	377
4. Corporación de Fomento Municipal	377
5. División de Organización y Entrenamiento Municipal	377
6. División de Vivienda	377
7. División de Servicios Públicos	378
8. División de Edificios y Transportes	378
XVII. COORDINACION DE LA POLITICA MONETARIA, FISCAL Y CAMBIARIA	381
Los intereses públicos y la necesidad de una coordinación	381
Composición de la Junta Directiva del Banco Central	385
La relación entre los estudios técnicos y la política monetaria	387
Otros cambios convenientes en la organización y el funcionamiento del Banco Central	389
Conclusión	390
La organización actual y la organización propuesta	391
Posdata	392

A N E X O S

<i>Apéndice</i>	<i>Título</i>	<i>Pág.</i>
A	Proyecto de ley sobre el Servicio Civil en la Administración ..	397
B	Organización propuesta para el Departamento de Carreteras	421
C	Sistema de Contabilidad y Control que se propone para operaciones públicas financieras y de propiedades	423
	Presupuestos	424
	Contabilidad	437
	Estadísticas	448

TABLAS Y CUADROS

<i>Cap.</i>	<i>Nº</i>	<i>Título</i>	<i>Pág.</i>
IV	I	Personal permanente del Gobierno Nacional por escalas de sueldos, 1949	89
IV	II	Proyecto de sueldos para algunos altos funcionarios del Gobierno	90
VII	III	Cuadro de distribución de los empleados del Ministerio de Hacienda	140
XI	IV	Cuadro del número de empleados y monto de salarios del Ministerio de Correos y Telégrafos, según sus principales dependencias, en 1950	227
XI	V	Cuadro del número de empleados y monto de salarios de la Empresa de Telecomunicaciones, según las principales dependencias, en 1950	228
XII	VI	Número y costo del personal del Ministerio del Trabajo según las dependencias principales, 1950	243
XIII	VII	Fondos gastados por la Nación, los Departamentos y los Municipios en los diversos campos de la higiene y la asistencia social, en 1949	261
XIV	VIII	Aportes y contribuciones al Instituto (Estimativos del ICSS) ..	293
XIV	IX	Expansión geográfica de los Seguros Sociales	297
XIV	X	Ensanche progresivo del sistema de los Seguros Sociales discriminados por tipos de empresas	298
XIV	XI	Personal médico y gastos mensuales en servicios, por seccionales	306
XVI	XII	Estado de las principales instalaciones y servicios públicos en Colombia	346
XVI	XIII	Cuadro ilustrativo de servicios mínimos	355

INDICE DE GRAFICOS

<i>Cap.</i>	<i>Gráfico</i>	<i>Nombre</i>	<i>Pág.</i>
I	1	La estructura del Gobierno - Organización actual	6
I	2	La estructura del Gobierno - Organización actual, Ministerios y entidades públicas semi-autónomas	10

Cáp.	Gráfico	Nombre	Pág.
I	3	<i>Ejecutivo Nacional - Organización propuesta</i>	16
II	4	El Presidente de la República y el Despacho Presidencial <i>Proyecto de organización del Despacho Ejecutivo del Presidente</i>	22
III	5	Proceso de contabilidad y auditoría de las cuentas del Gobierno Nacional	56
III	6	Clasificación y fuente de información de la Estadística Na- cional	58
IV	7	Organización y órbita de acción de la Oficina del Servicio Civil	82
V	8	<i>Organización Ministerial. Proyecto de organización típica</i> . .	118
VI	9	Entidades públicas <i>semi-autónomas</i> . Composición de las <i>Jun- tas directivas</i>	126
VI	10	Inversiones recíprocas de las entidades públicas <i>semi-au- tónomas</i> y capital suscrito por particulares	128
VI	11	<i>Entidades públicas semi-autónomas</i> . Proyecto de consoli- dación de funciones con el Ejecutivo Central	136
VII	12	<i>Ministerio de Hacienda - Organización actual</i>	140
VII	13	<i>Ministerio de Hacienda - Organización propuesta</i>	154
VIII	14	<i>Ministerio de Agricultura y Ganadería - Organización actual</i>	166
VIII	15	<i>Ministerio de Agricultura - Organización propuesta</i>	170
IX	16	<i>Ministerio de Comercio e Industrias - Organización actual</i> .	182
IX	17	<i>Ministerio de Minas y Petróleos - Organización actual</i>	188
IX	18	<i>Ministerio de Comercio, Industrias y Combustibles - Organi- zación propuesta</i>	196
X	19	<i>Ministerio de Obras Públicas - Organización actual</i>	200
X	20	<i>Ministerio de Transportes - Organización propuesta</i>	220
X	21	<i>Ministerio de Transportes - División de Carreteras. Organi- zación propuesta</i>	222
XI	22	<i>Ministerio de Correos y Telégrafos - Organización actual</i> . .	226
XI	23	<i>Ministerio de Comunicaciones - Organización propuesta</i>	232
XII	24	<i>Ministerio del Trabajo - Organización actual</i>	242
XII	25	<i>Ministerio del Trabajo - Organización propuesta</i>	244
XIII	26	<i>Ministerio de Higiene - Organización actual</i>	264
XIII	27	Esferas de la organización actual de la higiene y asistencia social	266
XIII	28	<i>Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - Organi- zación propuesta</i>	270
XIV	29	Esferas de autoridad del Instituto Colombiano de Seguros Sociales	300
XIV	30	<i>Instituto Colombiano de Seguros Sociales - Organización ac- tual</i>	302
XIV	31	<i>Instituto Colombiano de Seguros Sociales - Organización propuesta</i>	314
XV	32	<i>Ministerio de Educación Nacional - Organización actual</i> . .	320
XV	33	<i>Ministerio de Educación - Organización propuesta</i>	340
XVII	34	<i>Ministerio de Fomento Municipal y Vivienda - Nuevo Minis- terio propuesto</i>	378
XVI	35	<i>Banco de la República - Organización actual</i>	392
XVII	36	<i>Banco de la República - Organización propuesta</i>	392