

EDGAR GONZALEZ SALAS

**EL LABERINTO INSTITUCIONAL
COLOMBIANO 1974 - 1994
FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA -ESAP-
FESCOL**

CONTENIDO

| | |
|---------------------|-----------|
| PROLOGO | 27 |
| INTRODUCCION | 33 |

Parte I CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

CAPITULO I DELIMITACION DEL CAMPO DE ESTUDIO

| | |
|---|-----------|
| 1.1. Generalidades | 57 |
| 1.1.1. Confusiones que nublan la especificidad de la Administración Pública | 59 |
| 1.1.2. El reconocimiento de la indefinición del objeto en la literatura sobre la Administración Pública | 60 |
| 1.1.3. Las fuentes de la crisis de identidad de la Administración Pública | 61 |
| 1.2. Grandes enfoques o corrientes de la Administración Pública | 64 |
| 1.3. La construcción del objeto | 72 |
| 1.3.1. Lo permanente, lo semipermanente y lo esencialmente variable del Estado capitalista | 72 |
| 1.3.1.1. El papel permanente del Estado capitalista y el rasgo esencial de toda Administración Pública | 73 |
| 1.3.1.2. Funciones y estructuras semipermanentes | 74 |
| 1.3.1.3. Funciones y estructuras esencialmente mutables | 77 |

| | |
|--|-----------|
| 1.3.1.4. La Autonomía Relativa de la Administración Pública frente al Estado | 79 |
| 1.4. El objeto de la Administración Pública | 84 |
| 1.5. Reflexiones sobre el método | 86 |
| 1.5.1. Racionalidad política | 87 |
| 1.5.2. Racionalidad administrativa | 88 |
| 1.5.3. Racionalidad burocrática | 89 |
| 1.5.4. Consideraciones adicionales | 89 |
| BIBLIOGRAFIA | 91 |

CAPITULO II
ELEMENTOS DE ANALISIS PARA EL ESTUDIO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA COLOMBIANA

| | |
|---|-----|
| 2.1. Los factores condicionantes de la Administración Pública | 93 |
| 2.1.1. Las sobredeterminaciones provenientes del marco constitucional | 93 |
| 2.1.2. Concentración del proceso de toma de decisiones en el Ejecutivo | 97 |
| 2.1.3. El carácter regulador de la racionalidad política en la Administración Pública Colombiana | 100 |
| 2.1.3.1. El Frente Nacional y la Administración Pública en un Estado Patrimonial | 101 |
| 2.1.3.2. La apatía electora y el paralelismo institucional | 102 |
| 2.2. La dinámica de la estructura macro-organizacional. Carácter y sistemas de clasificación de las organizaciones públicas colombianas | 103 |
| 2.2.1. Los sistemas de clasificación de las organizaciones públicas | 103 |
| 2.2.1.1. Sistemas de clasificación a partir de las categorías del Derecho Público | 104 |
| 2.2.1.2. El sistema macroeconómico de clasificación | 121 |

| | |
|---|-----|
| 2.2.1.3. Otros sistemas de clasificación desde el punto de vista de los tipos de intervención | 127 |
| 2.2.1.3.1. Wiesner-Bird | 127 |
| 2.2.1.3.2. Esquema de necesidades públicas y de la eficiencia en la asignación de recursos | 131 |
| 2.2.2. Utilidad de los sistemas de clasificación para el análisis de los diseños macro-organizacionales | 132 |
| 2.3. Gestión de recursos | 133 |
| 2.3.1. Gestión macro-organizacional de recursos | 134 |
| 2.3.2. Gestión de recursos al interior de cada categoría organizacional | 135 |
| 2.3.3. Tendencias administrativas en la gestión de recursos | 135 |
| 2.3.3.1. En cuanto al recurso humano | 135 |
| 2.3.3.2. En cuanto a la gestión de recursos financieros | 136 |
| BIBLIOGRAFIA | 137 |

Parte II

LAS TENDENCIAS GENERALES DE LOS AJUSTES PARCIALES AL AJUSTE ESTRUCTURAL

CAPITULO III

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA –LOS PERIODOS DE REESTRUCTURACION–

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCION | 143 |
| 3.1. Primera Etapa: El proceso de desconcentración | 144 |
| 3.1.1. El balance de los problemas de Administración Pública | 155 |
| 3.1.2. El surgimiento de nuevos factores de crisis que orientarán las acciones de Administración Pública del siguiente período | 158 |
| 3.2. Segunda Etapa: De la desconcentración a la descentralización. El sector financiero. Una administración pública para la crisis | 163 |
| 3.2.1. El diseño macro-organizacional | 163 |

| | |
|--|------------|
| 3.2.1.1. Primer subperíodo | 164 |
| 3.2.1.2. Segundo subperíodo | 181 |
| 3.2.2. Los sistemas de gestión | 189 |
| 3.2.2.1. La administración de personal | 189 |
| 3.2.2.2. Política de contratación para remuneración de servicios técnicos y supernumerarios | 193 |
| 3.2.2.3. La gestión de la contratación pública | 194 |
| 3.3. Tercera Etapa: Las bases de reestructuración del Estado. El nuevo modelo de eficiencia. Los fundamentos de la apertura. Las grandes transformaciones de la Administración Pública | 199 |
| 3.3.1. Los factores condicionantes de la gestión estatal | 199 |
| 3.3.1.1. La desestabilización social | 200 |
| 3.3.1.2. Las políticas de desarrollo económico y social | 202 |
| 3.3.1.3. Algunos determinantes de la organización y gestión pública | 208 |
| 3.3.2. El diseño macro-organizacional | 211 |
| 3.3.2.1. Las tendencias macro-organizacionales | 212 |
| 3.3.2.2. Tendencias generales de carácter sectorial | 214 |
| BIBLIOGRAFIA | 224 |

CAPITULO IV
LAS REFORMAS DEL PERIODO DE MODERNIZACION
DE LAS REFORMAS SECTORIALES
A LA APERTURA ECONOMICA Y A LA REORIENTACION
DEL MODELO DE INTERVENCION PUBLICA
1990-1994

| | |
|---|-----|
| 4.1. Las tendencias en curso provenientes de los años ochenta fueron factores condicionantes de las reformas de los años noventa | 227 |
| 4.2. La apertura económica emerge de tendencias y fenómenos mundiales y no constituye un fenómeno eminentemente local o particular del país | 232 |

| | |
|---|------------|
| 4.3. La modernización y apertura de la economía colombiana constituyeron parte importante de las principales propuestas políticas en ascenso | 241 |
| 4.3.1. Elementos de diagnóstico y fundamentos de la política se propusieron los bajos desempeños de la productividad | 241 |
| 4.3.2. El programa de apertura fue definido en su contenido e instrumentalización mediante una estrategia gradual | 245 |
| 4.4. Los desarrollos de la apertura durante el gobierno del Presidente César Gaviria marcharon a ritmo acelerado | 250 |
| 4.5. La nueva filosofía de reforma a la Administración Pública primó sobre las instituciones y sistemas de gestión ligados a la apertura económica | 254 |
| 4.6. Las medidas institucionales de carácter directo se conectaron en forma evidente con el modelo de apertura económica | 260 |
| 4.6.1. Las nuevas instituciones de comercio exterior debían ser prioritariamente constituidas | 260 |
| 4.6.1.1. Zonas Francas: de su preponderancia pública a su liquidación y privatización | 263 |
| 4.6.1.2. Consejo Superior de Comercio Exterior, un mayor estatus en la orientación de la política | 267 |
| 4.6.1.3. El Ministerio de Comercio Exterior se consagró como el máximo organismo de dirección de la política del país en el campo | 267 |
| 4.6.1.4. El Banco de Comercio Exterior con una orientación financiera y rentable, en reemplazo del modelo subsidiado de PROEXPO | 273 |
| 4.6.2. Otras medidas de la apertura: las reformas financiera, cambiaria, laboral y tributaria. Las nuevas instituciones monetarias | 274 |
| 4.6.2.1. Aspectos tributarios. Las primeras medidas de reorganización de impuestos bajo una unidad administrativa autónoma | 274 |
| 4.6.2.2. Aspectos Cambiarios. De la reforma de la Superintendencia de cambios a su liquidación | |

| | |
|---|------------|
| bajo un nuevo enfoque de liberalización gradual del régimen cambiario | 276 |
| 4.6.2.3. Los aspectos laborales como flexibilización al mercado de trabajo en el contexto de la globalización | 281 |
| 4.6.2.4. La reforma financiera creó nuevas condiciones a la intermediación, a la consolidación del sector y a su modernización | 289 |
| 4.6.2.5. Las nuevas instituciones monetarias se acoplaron a las tendencias del modelo de apertura y a la liberalización del mercado, introduciendo un ordenamiento institucional más apegado a la neutralidad de la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia | 292 |
| 4.7. La lógica del desarrollo institucional de la modernización y la reorientación del modelo de intervención pública, apertura, eficiencia, libre mercado y privatización: 1992 | 296 |
| 4.8. Constitución del Sector Administrativo Ambiental, una necesidad impostergable del desarrollo social | 308 |
| 4.8.1. Los principios ambientales enfatizaron en el enfoque del denominado "desarrollo sostenible" | 310 |
| 4.8.2. El Ministerio del Medio Ambiente y el SINA vinieron a llenar un espacio de organización administrativa que había sido disperso e incoherente en el pasado | 311 |
| 4.8.3. De las Corporaciones Regionales del modelo centralista a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformación territorial | 312 |
| 4.8.4. El sistema de financiamiento implica exigentes funciones administrativas de cuyo buen logro dependerá en buena medida el afianzamiento y sostenibilidad de las nuevas instituciones ambientales | 315 |
| 4.8.5. Las licencias ambientales | 318 |
| 4.8.6. Competencias ambientales | 319 |
| 4.8.7. Participación ciudadana | 320 |
| BIBLIOGRAFIA | 351 |

Parte III
LAS TENDENCIAS MACRO-ORGANIZACIONALES SECTORIALES
DE LAS REFORMAS SECTORIALES A LA MODERNIZACION

CAPITULO V
LOS ORGANOS COMUNES A LA ESTRUCTURA
MACRO-ORGANIZACIONAL (I)

| | |
|--|------------|
| PRESENTACION | 363 |
| 5.1. La coordinación, dirección y evaluación del cambio institucional estuvo dominada por la existencia de Comisiones y Consejerías Presidenciales | 363 |
| 5.2. Organismos reformados que prestan soporte a toda la estructura macro-organizacional de la Administración Pública | 368 |
| 5.2.1. El Departamento Nacional de Planeación sufrió sucesivas reformas inscritas en la necesidad de racionalizar y coordinar el gasto público | 368 |
| 5.2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Un nuevo marco institucional para la gestión presupuestal, de finanzas públicas, de coherencia entre éstas y la política macroeconómica y de fortalecimiento y simplificación de la administración tributaria | 376 |
| 5.2.3. Del Ministerio de Gobierno al Ministerio del Interior. Los intentos fallidos de un primer Ministerio de la Política, la democracia y la descentralización | 389 |
| BIBLIOGRAFIA | 398 |

CAPITULO VI
EDUCACION BASICA
(1986-1994)

| | |
|---|-----|
| 6.1. Las políticas de descentralización de 1987-1989 | 403 |
| 6.2. Las reformas del organismo rector 1987-1990 | 405 |
| 6.2.1. Objetivos | 406 |
| 6.2.2. Problemas que pretendió resolver | 408 |
| 6.2.3. Alcances y áreas de la entidad que cubrió la reforma | 408 |

| | |
|---|-----|
| 6.2.4. Coordinación intergubernamental y atención al ciudadano | 411 |
| 6.2.5. Supuestos de la Reforma | 411 |
| 6.2.6. Supuestos teóricos explícitos o implícitos en que se fundamentó la reforma | 412 |
| 6.2.7. Técnicas previstas para adelantar la reforma | 412 |
| 6.2.8. Supuestos y técnicas previstos como innovativos para la entidad y el sector | 412 |
| 6.3. El balance institucional a principios de los años noventa | 413 |
| 6.4. De la Constitución Política a la redistribución de competencias y recursos | 421 |
| 6.4.1. La orientación institucional del plan de Desarrollo y del plan de apertura educativa | 421 |
| 6.4.2. Constitución política y nuevo reparto de competencias | 423 |
| 6.5. El período de modernización. Nuevas reformas de carácter orgánico | 426 |
| 6.6. Ley General de Educación | 426 |
| 6.6.1. Fundamentos generales de la educación | 426 |
| 6.6.2. Estructura del servicio educativo | 427 |
| 6.6.3. Organización para la prestación del servicio educativo | 432 |
| 6.6.3.1. Plan educativo sectorial, al proyecto educativo institucional y a los sistemas nacionales de acreditación y de información | 432 |
| 6.6.3.2. Currículo, plan de estudios y autonomía escolar | 433 |
| 6.6.3.3. Evaluación | 433 |
| 6.6.3.4. Organización administrativa del servicio educativo | 434 |
| 6.6.3.5. Estudiantes | 435 |
| 6.6.3.6. Educadores | 436 |
| 6.6.4. Establecimientos educativos | 439 |

| | |
|---|------------|
| 6.6.4.1. Requerimientos básicos | 439 |
| 6.6.4.2. Gobierno escolar | 439 |
| 6.6.5. Dirección, administración, inspección y vigilancia | 440 |
| 6.6.6. Financiación de la educación | 442 |
| BIBLIOGRAFIA | 444 |

**CAPITULO VII
EL SECTOR SALUD (II)
(1986-1994)**

| | |
|---|-----|
| 7.1. Antecedentes | 447 |
| 7.1.1. Objetivos Generales de la Reforma | 451 |
| 7.1.2. Problemas a resolver | 451 |
| 7.1.3. Alcances y áreas proyectadas para la reforma | 452 |
| 7.1.4. Asuntos relacionados con la coordinación intergubernamental y la atención al ciudadano | 453 |
| 7.1.5. Supuestos sobre el desarrollo futuro del Sistema de Salud | 454 |
| 7.1.6. Supuestos teóricos de la Reforma | 454 |
| 7.1.7. Técnicas y enfoques previstos para adelantar la Reforma | 455 |
| 7.2. Resultados de las propuestas de reforma | 456 |
| 7.3. Cambios en la estructura organizacional y en la orientación de la gestión del Nivel Nacional | 462 |
| 7.3.1. Principios administrativos de la reestructuración | 463 |
| 7.3.1.1. Reducción de los ámbitos de dependencia y control | 464 |
| 7.3.1.2. Estructura flexible | 464 |
| 7.3.1.3. Apertura por Direcciones Generales | 465 |
| 7.3.1.4. Consolidación sectorial en la dirección del Ministerio de Salud | 466 |

| | |
|---|-----|
| 7.3.1.5. Eliminación de duplicidad de funciones y superposición de estructuras | 466 |
| 7.3.1.6. Combinación del principio de planta global | 466 |
| 7.3.1.7. Carácter directivo, planificador, coordinador y evaluador del Ministerio | 467 |
| 7.3.2. Las áreas funcionales y organizativas de la reforma | 467 |
| 7.3.2.1. Area administrativa | 467 |
| 7.3.2.2. Area de planeación | 467 |
| 7.3.2.3. Area técnica | 469 |
| 7.3.2.4. Aspectos complementarios | 470 |
| 7.4. De la Superintendencia de Seguros Obligatorios de Salud a la Superintendencia Nacional de Salud | 470 |
| 7.4.1. Problemas que pretendía resolver | 471 |
| 7.4.2. Modalidades organizativas adoptadas | 471 |
| 7.4.3. Supuestos de la reforma y premisas en las que se basó la reorganización | 472 |
| 7.5. Las reorientaciones de política pública. De la Ley 10 de 1990 a las leyes 60 y 100 de 1993 | 473 |
| 7.5.1. La coyuntura de transición | 473 |
| 7.5.2. Las limitaciones de la Ley 10 de 1990 en la práctica | 475 |
| 7.6. La reorganización Ministerial de 1992. Nuevas reformas de orden institucional al Sector Salud en el Nivel Nacional | 482 |
| 7.6.1. Alcance de la reforma | 482 |
| 7.6.2. Limitantes de la reforma | 486 |
| 7.7. La nueva distribución de competencias y recursos (1993) | 486 |
| 7.8. La seguridad social en salud | 489 |
| 7.8.1. Fundamentos del SGSSS y componentes que lo integran | 490 |
| 7.8.2. Las Entidades Promotoras de Salud y otras entidades administradoras del SGSSS | 491 |

| | |
|---|-----|
| 7.8.3. Instituciones de Prestación de Servicios y Empresas Sociales del Estado | 492 |
| 7.8.4. La nueva economía organizacional del Sector | 495 |
| 7.8.5. Algunas consecuencias de la ley 100 de 1993 sobre los municipios | 505 |
| 7.9. Las reformas organizacionales de 1993-1994 | 507 |
| 7.9.1. Ministerio de Salud. | 507 |
| 7.9.2. Superintendencia Nacional de Salud | 509 |
| 7.9.3. Creación del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA– | 511 |
| BIBLIOGRAFIA | 512 |

**CAPITULO VIII
EL SECTOR ADMINISTRATIVO DE TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL
(1986-1993)**

| | |
|--|-----|
| 8.1. Introducción | 513 |
| 8.1.1. Antecedentes del Instituto de los Seguros Sociales y de la Caja Nacional de Previsión | 514 |
| 8.1.2. Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena– y Prosocial | 519 |
| 8.1.3. Los nuevos organismos del sector en los ochenta | 522 |
| 8.2. Los cambios de la intervención estatal en el sector de Trabajo y Seguridad Social | 522 |
| 8.3. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: la reforma de 1989 | 528 |
| 8.3.1. Antecedentes y rasgos generales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | 528 |
| 8.3.2. Alcance de la primera reforma de 1989 | 528 |
| 8.3.2.1. Otras reformas introducidas. Coordinación intergubernamental. Atención al ciudadano | 529 |
| 8.3.2.2. Objetivos generales de la primera reestructuración | 530 |

| | |
|--|-----|
| 8.3.2.3. Problemas que se propuso resolver | 531 |
| 8.3.2.4. Supuestos implícitos sobre el desarrollo futuro de la entidad, del sector y del país | 531 |
| 8.3.2.5. Supuestos teóricos (explícitos o implícitos) que la fundamentan | 532 |
| 8.3.2.6. Técnicas que se previeron para adelantarla | 533 |
| 8.3.2.7. Supuestos teóricos y técnicos que se pueden considerar como innovativos para la entidad, el sector y el país | 534 |
| 8.3.2.8. Consecuencias de carácter político previstas | 534 |
| 8.3.3. Alcance de la segunda reforma de 1992 | 534 |
| 8.3.3.1. Oficinas y Secretaría General | 537 |
| 8.3.3.2. Dirección General del Trabajo | 539 |
| 8.3.3.3. Dirección Técnica de Seguridad Social | 540 |
| 8.3.3.4. Dirección General de Empleo | 540 |
| 8.3.3.5. El nivel territorial | 541 |
| 8.3.4. El nuevo marco de políticas públicas en el sistema pensional | 542 |
| 8.3.4.1. El marco pensional en el contexto de la reforma de 1993-1994 | 542 |
| 8.3.4.2. El Instituto de Seguros Sociales y las cajas, fondos y entidades previsionales del sector público | 547 |
| 8.4. El caso del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– y la reorientación del modelo de intervención estatal con respecto a la capacitación de la mano de obra. Tendencias y lógica de la dinámica institucional | 550 |
| BIBLIOGRAFIA | 560 |

**CAPITULO IX
DESARROLLO ECONOMICO
(1980-1993)**

9.1. Las reformas al Sector durante la Administración del Presidente Barco se orientaron por la tesis de que era

| | |
|--|------------|
| necesario organizar instituciones y adelantar un sistema de gestión que garantizara la reconversión industrial | 563 |
| 9.1.1. Instituto de Fomento Industrial –IFI–, de inversionista de primera instancia a banco de segundo piso | 563 |
| 9.2. Desarrollos ulteriores | 571 |
| 9.3. Corporación Financiera Popular | 574 |
| 9.4. Política Tecnológica | 575 |
| 9.5. Vivienda | 577 |
| 9.5.1. Elementos evaluativos del diseño de la política institucional | 581 |
| 9.5.2. Orientación del gasto público | 586 |
| 9.5.3. Ajustes a la política pública y conclusiones obre el diseño institucional | 588 |
| 9.6. El Ministerio de Desarrollo Económico. Objetivos Generales de la Reestructuración | 591 |
| 9.6.1. Primer período de la reforma | 591 |
| 9.6.1.1. Problemas que pretendió resolver | 591 |
| 9.6.1.2. Alcance. Areas que cubrió de la Entidad | 592 |
| 9.6.2. El período de la modernización | 595 |
| 9.7. Servicios públicos domiciliarios | 598 |
| 9.7.1. Fundamentos de la nueva lógica institucional | 600 |
| 9.7.2. Objetivos explícitos de la reforma | 601 |
| 9.7.3. Las nuevas competencias por niveles de Gobierno | 603 |
| 9.7.4. Limitaciones a la autonomía de los municipios | 606 |
| 9.7.5. Aspectos financieros | 608 |
| 9.7.6. Dificultad en la implementación | 610 |
| 9.7.7. El enfoque de participación | 613 |
| 9.7.8. Conclusiones generales | 614 |
| BIBLIOGRAFIA | 615 |

CAPITULO X SECTOR AGROPECUARIO

| | |
|--|-----|
| 10.1. Antecedentes. La política pública sectorial agropecuaria | 617 |
| 10.2. Primer subperíodo 1986-1991 | 621 |
| 10.2.1. El entorno Sectorial | 623 |
| 10.2.2. Contenido institucional de la reforma | 625 |
| 10.2.3. Objetivos generales de la reforma en el nivel nacional | 625 |
| 10.2.4. Los alcances de la reforma a nivel nacional y seccional | 627 |
| 10.2.4.1. El Ministerio de Agricultura | 627 |
| 10.2.4.2. Impacto sobre las agencias seccionales del sector público | 629 |
| 10.2.4.3. Coordinación intergubernamental y atención al ciudadano en la reforma al Ministerio de Agricultura | 635 |
| 10.2.4.4. Supuestos sobre el desarrollo futuro de la entidad, el sector y el país | 636 |
| 10.2.5. Balance de los logros de la reforma en el plano institucional | 638 |
| 10.3. Las nuevas condiciones de evolución del Sector en los primeros años de los noventa | 642 |
| 10.4. Nuevas reformas sectoriales 1992 | 647 |
| 10.5. Políticas agropecuarias 1993-1994. Instrumentos institucionales. El plan de recuperación | 655 |
| BIBLIOGRAFIA | 671 |

CAPITULO XI SECTOR OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE

| | |
|---|-----|
| 11.1. Introducción | 673 |
| 11.1.2. Breve rezeña histórica de la dinámica de Administración Pública en el sector de obras públicas y transporte | 674 |

| | |
|--|-----|
| 11.1.3. El sector a principios de los años noventa | 678 |
| 11.1.4. Las reformas sectoriales de los años noventa | 680 |
| 11.2. Contenidos de la política pública como fundamento de la reforma. La reforma de las instituciones | 684 |
| 11.2.1. En materia de agua potable y saneamiento básico | 684 |
| 11.2.1.1. Problemas que pretendió resolver la reforma en el último lustro de los ochenta | 686 |
| 11.2.1.2. Alcance y áreas que cubrió la reforma | 686 |
| 11.2.1.3. Técnicas que se idearon para adelantarla | 688 |
| 11.2.1.4. Supuestos teóricos y técnicos que se pueden considerar como innovativos para la entidad, el sector y el país | 689 |
| 11.2.2. En materia de ferrocarriles | 689 |
| 11.2.3. En materia portuaria | 694 |
| 11.2.3.1. Antecedentes | 694 |
| 11.2.3.2. Las nuevas tendencias | 699 |
| 11.2.4. En materia de tránsito y transporte | 704 |
| 11.2.4.1. Terrestre automotor | 704 |
| 11.2.5. En materia de obras públicas | 707 |
| 11.2.5.1. La política pública de obras: diagnóstico y tendencias | 707 |
| 11.2.5.2. Los instrumentos de la reforma | 712 |
| BIBLIOGRAFIA | 716 |

Parte IV
LA LOGICA INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION
Y DE LOS NIVELES INTERMEDIOS

CAPITULO XII
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN COLOMBIA DURANTE
LAS DECADAS DE LOS OCHENTA
Y PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA (I)

| | |
|--|-----|
| 12.1. La descentralización en la década de los ochenta | 721 |
| 12.1.1. Aspectos generales | 721 |
| 12.1.2. Diagnóstico, objetivos e instrumentos | 727 |
| 12.1.2.1. Condiciones y fases de atención al proceso | 727 |
| 12.1.2.2. Los instrumentos utilizados y sus vicisitudes | 730 |
| 12.2. Ajuste institucional y descentralización en el plan de desarrollo de la revolución pacífica. Los inicios de la década de los noventa | 734 |
| 12.2.1. Tendencias previas | 734 |
| 12.2.2. El plan de desarrollo de la revolución pacífica y la descentralización de principios de los años noventa | 738 |
| 12.3. Las finanzas territoriales en el contexto de la nueva Constitución Política | 740 |
| 12.3.1. Los sistemas de transferencias | 741 |
| 12.3.2. Las fuentes tributarias, propias de las entidades territoriales | 743 |
| 12.4. El sistema de transferencias intergubernamentales a propósito de la nueva ley de competencias y recursos en 1993 | 744 |
| 12.4.1. El sistema de finanzas intergubernamentales | 745 |
| 12.4.2. La participación para inversión social | 748 |
| 12.4.2.1. La magnitud y los criterios de reparto | 748 |
| 12.4.2.2. La condicionalidad de los recursos | 752 |
| 12.4.2.3. Los sistemas de evaluación y desempeño | 754 |

| | |
|---|-----|
| 12.4.3. El situado fiscal en el nuevo régimen de transferencias de 1993 | 755 |
| 12.4.3.1. Distribución de competencias y el monto del situado fiscal | 756 |
| 12.4.3.2. Distribución territorial del situado fiscal | 757 |
| 12.4.3.3. Reparto de los recursos del situado fiscal al interior de las entidades territoriales | 760 |
| 12.4.3.4. El régimen de transición | 762 |
| 12.4.3.5. Fondo del pasivo prestacional del sector salud | 763 |
| 12.5. Federalismo fiscal, descentralización y desarrollo económico | 763 |
| 12.5.1. Escogimiento público y descentralización | 768 |
| 12.6. La evolución de los ingresos municipales en la década de los ochenta | 771 |
| 12.6.1. La dinámica de los tres niveles de Gobierno | 772 |
| 12.6.2. La dinámica de los ingresos locales | 773 |
| 12.6.3. Situación financiera agregada | 775 |
| 12.7. Las disparidades de los municipios en los ingresos corrientes de la nación | 779 |
| 12.8. Conclusiones generales sobre la Administración Pública y la descentralización | 787 |
| BIBLIOGRAFIA | 789 |

**CAPITULO XIII
DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL Y TENDENCIAS DE REFORMA
A NIVEL DEPARTAMENTAL
DURANTE EL PERIODO DE REESTRUCTURACION
1980-1994**

| | |
|--|-----|
| 13.1. Introducción general. Señalamiento de tendencias | 791 |
| 13.2. Las competencias departamentales y el estado de la organización y gestión departamentales durante la Administración del Presidente Barco | 793 |

| | |
|---|-----|
| 13.2.1. Las funciones departamentales se fueron perfilando a nivel sectorial y general | 794 |
| 13.2.1.1. Papel de coordinación departamental respecto del nivel nacional | 794 |
| 13.2.1.2. Las funciones generales del departamento frente al proceso de descentralización carecieron de implementación efectiva, con algunas excepciones | 795 |
| 13.2.1.2.1. Las responsabilidades departamentales por delegación nacional no fueron clarificadas suficientemente y los departamentos tenían diversas percepciones de hasta dónde llegaban sus competencias en éstas materias | 795 |
| 13.2.1.2.2. Las responsabilidades de concurrencia en el marco del Decreto 077 de 1987 se asumieron tímidamente por los departamentos | 796 |
| 13.2.1.2.3. En Salud y educación paulatinamente se reflejaron en parte los cambios del modelo de intervención pública, pero también el carácter ajeno que tradicionalmente estas funciones, especialmente la de salud, habían tenido por significado institucional para los departamentos | 798 |
| 13.2.1.3. Departamentos heredados del modelo de intervención pública del Estado Benefactor no habían jugado, sino por excepción, un papel activo en la gestión del desarrollo económico, la generación de empleo e ingresos y el fomento de actividades productivas | 799 |
| 13.2.1.4. La asistencia municipal se efectuaba marginalmente y los departamentos no habían creado las condiciones para hacer de ella una de las razones propias de su existencia | 800 |
| 13.2.2. Las áreas operativas de la descentralización estaban dadas como transversales que debían atravesar la organización y la gestión pública departamental | 800 |
| 13.2.2.1. Dependencias desarticuladas para la gestión de la participación comunitaria al interior de los departamentos | 800 |
| 13.2.2.2. Una descentralización sin sistemas de información | 802 |

| | |
|--|------------|
| 13.2.2.2.1. Deficiente información recibida de los otros niveles de Gobierno | 802 |
| 13.2.2.2.2. Deficiente información enviada a los otros niveles de Gobierno | 802 |
| 13.2.2.3. Internamente los departamentos no habían logrado establecer un procedimiento ni unos niveles de decisión debidamente respetados y avalados por la voluntad política de sus gobernantes, para racionalizar su programación de inversión pública | 803 |
| 13.2.2.4. Control con alta injerencia política y con efectos congestionantes sobre la marcha de la Administración Pública | 804 |
| 13.3. Los esfuerzos de desarrollo institucional de los departamentos al término de la Administración del Presidente Barco | 805 |
| 13.3.1. Valle en la búsqueda radical de la desconcentración | 808 |
| 13.3.1.1. Alcances | 808 |
| 13.3.1.2. Limitaciones | 809 |
| 13.3.2. Bolívar como combinación del modelo sectorial con el desconcentrado. Una reforma de orientación parcial | 810 |
| 13.3.2.1. Antecedentes | 810 |
| 13.3.2.2. Alcances | 810 |
| 13.3.2.3. Limitantes | 811 |
| 13.3.3. Antioquia recoge su tradición de desconcentración, redefine su misión estratégica y concilia el modelo ortodoxo de los sectores con la desconcentración progresiva | 813 |
| 13.3.3.1. Antecedentes | 813 |
| 13.3.3.2. La propuesta y sus tendencias | 814 |
| 13.3.3.3. Alcances | 814 |
| 13.3.4. Cundinamarca en el camino inicial es una reforma al servicio de un plan de desarrollo, que enfatiza su tradición provincial como fundamento de la desconcentración | 818 |
| 13.3.4.1. Antecedentes | 818 |

| | |
|--|-----|
| 13.3.4.2. Alcances | 819 |
| 13.3.4.3. Limitantes | 820 |
| 13.3.5. Huila hacia la distritalización y su combinación con el enfoque Sectorial | 820 |
| 13.3.5.1. Antecedentes | 821 |
| 13.3.5.2. Alcances | 821 |
| 13.3.5.3. Limitantes | 822 |
| 13.4. El balance al término de la Administración del Presidente Barco de la Administración Pública departamental | 823 |
| 13.5. La situación departamental durante la Administración del Presidente Gaviria | 827 |
| 13.5.1. Tendencias del rol institucional departamental | 827 |
| 13.5.2. La coordinación con el nivel nacional siguió dificultándose por las presencia de factores recurrentemente estructurales que inciden negativamente en la fluidez del diálogo nación-departamentos | 831 |
| 13.5.3. La territorialización de los Sectores Administrativos en los departamentos se fue fortaleciendo progresivamente y en algunos Sectores se cuentan mejores realizaciones | 838 |
| 13.5.4. Mayor dinámica en el apoyo al nivel local | 853 |
| 13.6. Las antiguas comisarías son un caso especial de departamentos en desventaja comparativa con el resto de su género | 855 |
| 13.6.1. Diagnóstico institucional. Carencias estructurales | 855 |
| 13.6.1.1. Los problemas de índole organizacional ejemplifican la importancia de un marco de derecho | 856 |
| 13.6.1.2. Los problemas de la gestión administrativa. Una Administración sin Gestión | 862 |
| 13.6.1.2.1. La presencia nacional | 862 |
| 13.6.1.2.2. La gestión del proceso de descentralización | 865 |
| 13.6.1.2.3. La crisis financiera de los departamentos y sus municipios | 872 |

| | |
|---|------------|
| 13.6.1.2.4. Problemas de la gestión comunitaria | 875 |
| BIBLIOGRAFIA | 878 |

**CAPITULO XIV
LAS PRACTICAS Y LOS SISTEMAS DE GESTION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
1980-1994**

| | |
|---|-----|
| 14.1. Desarrollo institucional | 884 |
| 14.2. Carrera Administrativa | 886 |
| 14.2.1. Antecedentes | 886 |
| 14.2.2. Connotaciones del sistema de carrera | 887 |
| 14.2.3. Cuestionamiento del atributo de la estabilidad | 888 |
| 14.2.4. Importancia de la carrera a nivel territorial | 889 |
| 14.2.5. Las insuficiencias en materia de eficiencia | 889 |
| 14.2.6. La insuficiencia de las condiciones colaterales para el ejercicio de una función pública eficaz | 890 |
| 14.2.7. Mejores métodos de trabajo y más gestión | 890 |
| 14.2.8. Dificultades en la evaluación del desempeño | 891 |
| 14.2.9. Un enfoque gerencial del recurso humano más integral | 891 |
| 14.2.10. La capacitación es reducida y no está conexas con programas de mejoramiento institucional | 892 |
| 14.2.11. Es necesario replantear el papel de los organismos de la función pública | 893 |
| 14.2.12. Las nuevas bases de la carrera administrativa bajo el contexto descrito | 897 |
| 14.3. Capacitación | 898 |
| 14.3.1. Modalidades de capacitación | 898 |
| 14.3.1.1. Formación | 900 |
| 14.3.1.2. Adiestramiento | 901 |
| 14.3.1.3. Perfeccionamiento | 902 |

| | |
|---|-----|
| 14.4. Las orientaciones de la gestión presupuestal | 903 |
| 14.4.1. La administración del presidente Barco | 903 |
| 14.4.2. Las nuevas propuestas orgánicas de presupuesto y planeación | 907 |
| 14.4.2.1. Introducción | 907 |
| 14.4.2.2. El estatuto presupuestal | 907 |
| 14.4.2.2.1. Subordinación presupuestal a las metas financieras | 907 |
| 14.4.2.2.2. Reclasificación de rentas | 910 |
| 14.4.2.2.3. Control financiero | 914 |
| 14.4.2.2.4. Otras precisiones fiscales | 916 |
| 14.4.2.2.5. Definiciones institucionales | 916 |
| 14.4.2.2.6. Aspectos políticos | 917 |
| 14.4.3. presupuesto y planeación | 918 |
| 14.4.4. La planeación territorial | 920 |
| 14.4.5. Una planeación para la política social | 922 |
| BIBLIOGRAFIA | 925 |