



MODERNIZACION DEL ESTADO





ESTADO, ADMINISTRACION PÚBLICA Y GESTION PÚBLICA:

EL PROBLEMA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL SECTOR PÚBLICO.





- Estructura y Organización del Estado Colombiano.
- Principios de la Función Pública.
- Organización de la Administración Pública.



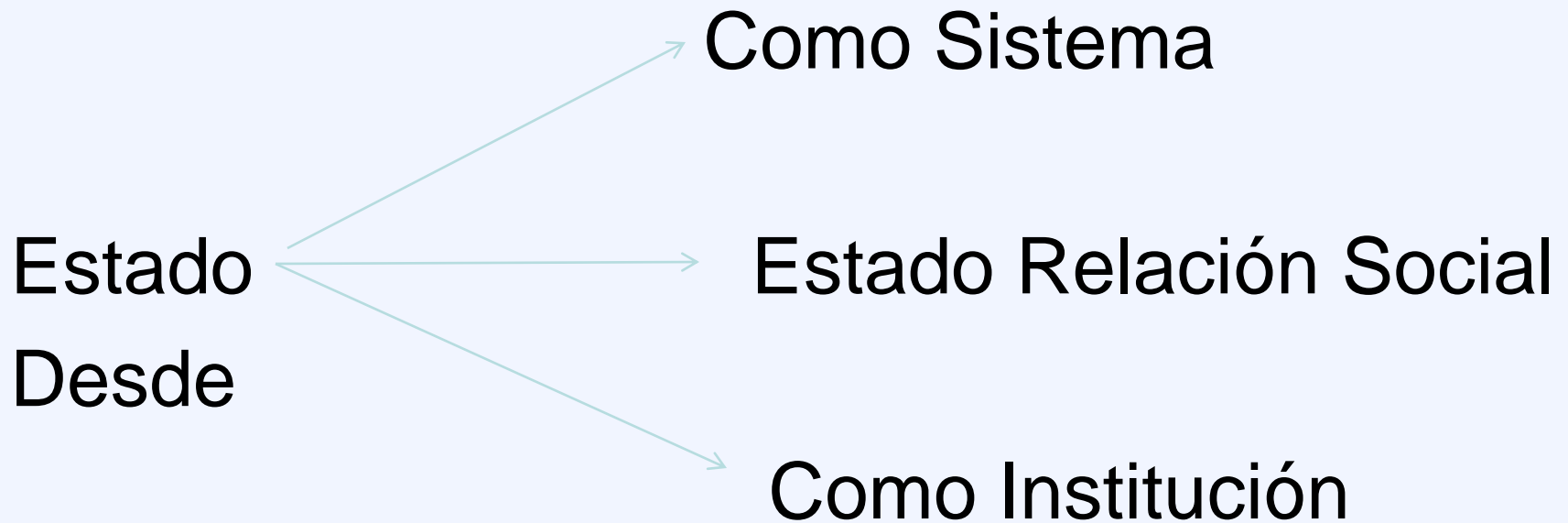
EL SIGNIFICADO DEL TÉRMINO ESTADO.

Reflexión

La aproximación semántica es tan inexacta que se confunden permanentemente los términos Estado, gobierno, administración pública, país y nación. De hecho, un diccionario elemental define ambiguamente al Estado como “grupo de territorios autónomos que forman una Nación”, como “Gobierno o administración superior”, como “forma de gobierno” y como el “común de los habitantes de un país”. (Larousse. Diccionario básico de la lengua española, 1996)



Tres Marcos Conceptuales





I. EL ESTADO COMO SISTEMA: LA INTERACCIÓN DINAMICA ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

Los elementos que caracterizan un sistema, y para efectos de interpretación del Estado, son:

- El sistema hace parte y está integrado a un entorno, que le establece límites y restricciones, puede también ser un sistema mayor del cual hace parte el sistema objetivo.
- El Sistema está conformado por partes o componentes, lo que permite diferenciar entre el sistema, los subsistemas y sus elementos y la interrelación dinámica entre ellos.



Estado como sistema

Los elementos que caracterizan un sistema, y para efectos de interpretación del Estado, son:

- El sistema es autorreferente, ello es el sistema puede establecer relaciones consigo mismo a través de la interrelación dinámica entre sus partes o componentes.
- El sistema tiene una regulación y un gobierno, es decir tiene pautas repetitivas, reglas de comportamiento y un mecanismo de dirección.
- Los sistemas tienen mecanismos de adaptación, que les permite adecuarse a nuevas condiciones del entorno y de sus elementos, con el objeto de evitar su desaparición.



Estado como sistema

Idea Clave:

Entender la sociedad como un sistema conformado por cuatro subsistemas básicos: (1) político, (2) económico, (3) social y (4) cultural. La sociedad es una totalidad dinámica, histórica y concreta, y los subsistemas podemos entenderlas como dimensiones de la misma.

Ninguna de las dimensiones es determinante sobre las otras, se interrelacionan entre sí, se pueden entender de forma autorreferencial, con autonomía relativa, pero no pueden interpretarse con autonomía absoluta como si existiera lo social como ajeno a lo económico o lo político



Dimensión económica

Articula los procesos y mecanismos de producción, distribución, intercambio y consumo y se estructura como subsistema en el mercado.

Dimensión política

Articula los procesos y mecanismos de constitución, interpretación, legitimación y comunicación y lucha por el poder y se estructura como subsistema político.



Dimensión social

Expresan los procesos y mecanismos de individualización, socialización, agrupamiento y estratificación de sectores de la población, estructurándose un subsistema social.

Dimensión cultural

Expresa y articula los usos, costumbres, creencias, normas, valores e ideologías que estructuran un sistema colectivo de significados simbólicos que estructuran los procesos y mecanismos económicos, políticos y sociales.



Esa sociedad, requiere una estructura y mecanismos de gobierno y dirección que la lleve al cumplimiento de sus objetivos y metas sistémicas e intrasistémicas.



Estado-Sociedad.

Estructura de control y mando de la sociedad.

Estructuras y mecanismos de dominación, de dirección y de regulación.



1. Estructuras y mecanismos de dominación,
 - Gubernativas
2. Estructuras y mecanismos de dirección
 - Administrativas
3. Estructuras y mecanismos de regulación.
 - Normativas

“El Estado adquiere una forma y se expresa a través de una estructura normativa, gubernativa y administrativa: es un Estado de derecho, gubernativo y administrativo”.



La interrelación entre el Estado y la sociedad se da a través de esa estructura de normas, de gobierno y de administración, esa estructura **es la administración pública**. Es decir, el **estado es un subsistema de normas y regulaciones** y la **administración pública es un subsistema de gobierno y administración**. En consecuencia, el sistema Estado-administración pública-sociedad es una estructura y mecanismos de interacción compleja que se especifica en siete dimensiones básicas:





- Jurídica, Gubernativa,
- Administrativa, Política,
- Social, Económica , y
- Cultural.

En este enfoque la modernización del Estado podría entenderse como el proceso de transformación integral del sistema Estado-administración pública-sociedad o como la transformación integral de los subsistemas económico, político, social, cultural, normativo, gubernativo y administrativo de ese mismo sistema.



II. EL ESTADO COMO RELACION SOCIAL.

La concreción material del Estado como relación social en la forma de aparato estatal, impone dos condiciones básicas. En primer lugar, el Estado necesita de una instancia que le confiera identidad e incorpore los principios, tradiciones y valores que fundamentan una particular manera de producción y reproducción del entramado social en una determinada sociedad. Y en segundo lugar, el Estado requiere que las relaciones que se entretejen en torno suyo tengan un carácter orgánico, de manera que no sólo sean reconocidas por los distintos sujetos políticos, económicos y sociales, sino que además sean incorporados como parte esencial de la vida en sociedad.(...). Esa instancia es el régimen político.”.



II. EL ESTADO COMO RELACION SOCIAL.

La modernización del Estado, en esta perspectiva, es realmente una adecuación de las formas administrativas, organizativas y de gestión diríamos hoy, a las necesidades de la estructura económica y su consistencia con las relaciones de producción capitalista.



III. EL ESTADO COMO INSTITUCIÓN: DE CONJUNTO DE ENTIDADES A CONJUNTOS DE REGLAS DE JUEGO.

El término institución se ha utilizado por lo menos de tres formas: como entidad, como roles y como conjunto normas.

- El institucionalismo
- Instituciones se interpretaba fundamentalmente un conjunto de roles que desarrollaban ciertos grupos humanos o sociales, como la familia, la iglesia y la escuela,
- Neoinstitucionalismo



El neoinstitucionalismo entiende las instituciones como reglas de juego para el desempeño de los individuos, de los grupos y de las organizaciones (los entes). Estas instituciones (reglas de juego) pueden ser formales o informales e internas o externas





Formales	Informales	Internas	Externas
Normas Estatutos Reglamentos Ejemplos: Constitución Política	Cultura política Clientelismo Burocracia Simbólicas	Manual de funciones Manual procesos	Cultura Política





Escuela Superior de Administración Pública

República de Colombia

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



ISO 9001
NTCCP 1008
BUREAU VERITAS
Certification



#1022948 / 1701501



Para el Banco Mundial (1997) “el término Estado en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado”.





Podríamos definir el Estado **como el conjunto de instituciones (a)** jurídicas y **(b)** gubernamentales que definen, estructuran, regulan y permite el trámite de las relaciones de poder en una sociedad y en un territorio a través de unas **instituciones** (1) políticas, (2) económicas y (3) sociales en el marco de un conjunto de significados colectivos (cultura).



como el conjunto de instituciones (a) jurídicas y (b) gubernamentales:

Como conjunto de instituciones jurídicas, jerarquizadas o complementarias, explícitas o implícitas, el Estado regula las relaciones y controversias entre los particulares o entre los particulares y el Estado, y define la forma como se establecen límites y restricciones a los diferentes actores para el ejercicio de sus derechos individuales o colectivos y al Estado para el ejercicio de sus competencias exorbitantes. Como institución gubernamental, el Estado expresa el desarrollo de instrumentos y mecanismos para la dirección política de la sociedad, de los territorios y de los agentes privados.



La dirección política de la sociedad se hace a través de la intervención, dominación, dirección, control, sanción. Y expresa un conjunto de instituciones y mecanismos para lograrlo. El uso legítimo de la fuerza pública, las decisiones en materia de relaciones internacionales y la dirección de la gestión del gobierno, la revisión de las decisiones de otras autoridades estatales y sus respectivos mecanismos, entre otros, le permiten al gobierno la dirección de la sociedad.

La modernización del Estado sería la modernización de las instituciones jurídicas y gubernativas para adecuarlas a los cambios de las instituciones políticas, económicas y sociales.

ADMINISTRACION PUBLICA: ENTRE OBJETO Y DISCIPLINA.

El término administración pública es igualmente objeto de las más variadas interpretaciones:

“acción de administrar el Estado” y “ciencia del gobierno de un Estado”.

Aparato administrativo del Estado.

Organización del gobierno.

La rama ejecutiva del poder público.

Conjunto de instituciones.

Como un sistema administrativo.



“La Administración Pública estudia, en primera instancia, la evolución de la organización del Estado y particularmente la dinámica del sector de organizaciones que hace viable la intervención pública, explicando o interpretando, a partir del tipo de intervención que desempeña el Estado en cada fase y en cada coyuntura, las características que asumen el diseño macroorganizacional, su gestión y su funcionamiento”.

La administración pública existe porque existen el Estado y la sociedad como relaciones sociales formalmente separadas. Esa es la razón del desarrollo histórico de la administración pública en el desarrollo del capitalismo.



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FORMAS ORGANIZATIVAS ESTATALES

El concepto de *formas organizativas* se refiere a los sistemas intencionalmente creados por el hombre para llevar a cabo el proceso transformador de agregación de valor a los insumos. En principio, son estructuras formales o semiformales de dirección de intenciones, objetivos, metas, recursos y personas.

Las formas organizativas desarrolladas se caracterizan, por tener misión, estructuras y cultura.



Definición Propuesta

La administración pública, como conjunto de organizaciones, es un conjunto de formas organizativas. En consecuencia, cuando hablamos de administración pública, nos referimos a las *formas organizativas estatales y las instituciones* a través de las cuales el Estado desarrolla sus competencias de intervención, regulación, prestación de servicios y negociación.



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

En nuestro país el término administración pública, también ha sido interpretado como disciplina y como hecho o realidad jurídica y administrativa. Así por ejemplo, la creación de la ESAP ordenada por la Ley 19 de 1958 se hizo con el objeto de que nuestra entidad desarrollara las “ciencias y técnicas de la administración del Estado”; y, nuestro marco jurídico, viene incluyéndola desde los comienzos de la República como una de las ramas del poder público, aun cuando no haya dado una definición expedita de la misma.



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

Marco Jurídico

Constitución Política se refiere a la administración pública como la Rama Ejecutiva del Poder Público de la cual hacen parte las gobernaciones y alcaldías (Título V, Capítulo 1 y 2, artículos 113, 115 y 122-131; Título VII, Capítulo 1-4, artículos 188- 211; Título XI, Capítulos 1-4, artículos 285-330). De estas normas se infiere que la administración pública contiene aspectos de organización gubernamental, territorial y administrativa, de la gestión pública (la función administrativa) y de los servidores públicos (la función pública).

Ley 489 de 1998. establece su organización y funcionamiento y desarrolla los principios de la función administrativa



Definición constitucional

La administración pública es el conjunto de organizaciones gubernamentales, territoriales y administrativas en **dos dimensiones** (políticas y administrativas) y en **tres niveles** (nacional, seccional y local), y, aún, más allá, nos establece un marco institucional para su definición (estructura del gobierno y de la administración pública, la creación de entidades territoriales y la creación, supresión, fusión y escisión de las organizaciones administrativas).



Definición legal Ley 489 de 1998

La administración pública, en principio, es equivalente a la Rama Ejecutiva del Poder Público (artículo 38) y, posteriormente, esta conformada adicionalmente por aquellas entidades autónomas que tengan el carácter de administrativas (artículo 39). De esa delimitación, podemos concluir que en la Ley 489 de 1998, se entiende **la administración pública como un conjunto de organizaciones administrativas, clasificadas de dos formas básicas: sector central y descentralizado y los organismos principales, adscritos, vinculados y los entes autónomos que ejerzan funciones administrativas.**



GESTION PÚBLICA: LOS SISTEMAS DE GESTION ESTATALES.

¿por qué gestión o gerencia pública?

Tres explicaciones:

1. Es el tránsito de la identificación de la administración pública desde una perspectiva material a funcional ocurrida durante el tránsito del estado liberal al estado intervencionista



¿por qué gestión o gerencia pública?

Tres explicaciones:

- 2. la propuesta de uso de las técnicas del sector privado en el público. En los años ochenta la gestión de los asuntos públicos tuvo un nuevo giro hacia el *gerencialismo* considerado como el uso del *management* (administrar) en el sector público. Un primer giro lo tuvo en las décadas de los 30 y 40 y uno segundo en los 70.

Visión Norteamericana: Adm. Pub. Dos dimensiones
Pública y Privada

¿por qué gestión o gerencia pública?

Tres explicaciones:

3. Gestión pública por administración pública y por Administración Pública, hay una explicación interesante: **por moda**. Es decir, el desgaste de términos como administración o dirección requería de un rejuvenecimiento y gestión o gerencia parecía una buena alternativa.

Paulo R. Motta, sostiene que en sentido estricto los términos administración, gestión y gerencia significan lo mismo.

Guerrero Omar; sostiene que los términos gerencia y dirección son equivalentes al igual que administración y gestión, toda vez que los primeros significarían la acción de dirigir u orientar y los segundos la acción de llevar a cabo.



LA GESTIÓN PÚBLICA COMO SISTEMAS DE GESTIÓN ESTATALES.

un sistema de planeación, dirección, seguimiento y control de las organizaciones, grupos, individuos y recursos. En consecuencia, los sistemas de gestión comprenden los sistemas de planeación y control; de presupuesto, de contabilidad y de tesorería; de gestión de recursos humanos, tecnológicos, financieros, de adquisición, almacenamiento, registro y distribución de bienes muebles inmuebles, entre otros.



Marco Constitucional de la gestión pública en Colombia

- Capítulos 2 y 5 de los Títulos V y VII de la Constitución Política, sobre los principios de la **función administrativa** y la **función pública**, respectivamente, constituyen el marco jurídico que desarrolla la gerencia pública y que han sido asumido por las normas generales de funcionamiento de la administración pública, las de **empleo público y carrera administrativa** y los diferentes estatutos que desarrollan en particular los diferentes sistemas de gestión: planeación, control interno, recursos físicos, presupuesto, contratación, archivo y las de control y evaluación de la gestión y resultados



Ley 489 – 1998

Capítulos II y III, desarrolla los principios de la función administrativa y las modalidades de la acción administrativa; en los Capítulos IV, VI y IX, crea el sistema de desarrollo administrativo, el sistema nacional de control interno y el sistema general de información administrativa del sector público,

Sistema de Desarrollo Administrativo como “un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y el manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la administración pública Artículo 15.



- Los estatutos especiales de los sistemas de gestión, tampoco parecen definir que entender por gestión pública. No lo evidencian de las normas específicas sobre el sistema de planeación, del presupuesto público, de contratación y del control interno.
- Tampoco se evidencia una definición de gestión pública en las normas recientes que crearon y desarrollaron el Sistema de Gestión de Calidad en la Gestión Pública y el Modelo Estándar de Control Interno, que son las normas que implementan el nuevo modelo de gestión operacional del Estado colombiano.



PROYECTOS DE TRANSFORMACIÓN

- 1. LA MODERNIZACIÓN POLÍTICA, ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**
- 2. LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZACIONAL Y GERENCIAL**



TIPO DE MODERNIZACIÓN	NIVEL	MODIFICACIÓN
1. ADMINISTRATIVA.	Instituciones administración pública gestión pública	REGLAS DE JUEGO FORMAS ORGANIZATIVAS SISTEMAS DE GESTION
2. INSTITUCIONAL	Instituciones	Reglas de juego que generan: Incentivos Filtros Restricciones Sanciones



TIPO DE MODERNIZACIÓN	NIVEL	MODIFICACIÓN
3. ORGANIZACIONAL	Administración pública	Misión Estructura Cultura
4. GESTIÓN	Gestión pública	Sistemas de gestión: Planeación Control Información Presupuesto Contabilidad Contratación Empleo



TIPOS DE ESTRUCTURA

- Estructura funcional
- Estructura divisional.
- Estructura matricial.



DISEÑO DE ESTRUCTURAS.

El análisis estratégico;

- Desarrollo de un consenso social respecto a la decisión de emprender un plan estratégico
- identificación y clarificación de propósitos
- esclarecimiento y desarrollo de la misión y sus valores
- evaluación del ambiente externo
- evaluación del ambiente interno
- identificación de coyunturas y salidas estratégicas
- desarrollo de las estrategias
- descripción de la organización proyectada en el futuro



El análisis operacional

- Por funciones.
- Por servicios.
- Por procesos
- Por proyectos.



Desarrollo de una estructura

- Etapa 1: Definición de propósitos, objetivos estratégicos y operacionales que persigue la organización y la determinación de los servicios, procesos, proyectos o funciones necesarias para conseguir los distintos objetivos operativos.
- Etapa 2: Consideración de los factores de contingencia: determinación de factores de contingencia internos y externos que afectan las diferentes alternativas de diseño.



- Etapa 3: Diseño de la estructura administrativa: definición de la arquitectura organizacional (unidades, jerarquización, divisionalización, puestos de trabajo y asignación de derechos de decisión).
- Etapa 4: Implantación de los sistemas de enlace y regulación, definición de los sistemas de información, de planificación y de control para dirigir la organización.



TENDENCIAS EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ESTATALES EN COLOMBIA.

- Existencia de un enfoque único. Durante los años 50-70 hubo un claro modelo de diseño organizacional funcional y divisional que se repitió en la mayoría de las entidades públicas.



- Existencia de enfoques múltiples. A partir de los años 86-98, se mantiene cierta uniformidad en el trámite producto de la dirección del DAFP en el tema, pero se desarrollan varios modelos de organizaciones: funcionales y divisionales la mayoría, pero se desarrollan organizaciones por subsistemas (ESAP 1986), matriciales (Ingeominas 1996), horizontales o por procesos (Medicina Legal 1996).
- Inexistencia de enfoque de diseño. Durante los años 98-2006. A partir de 1998, el país no tiene enfoque de diseño. La libertad de las entidades en los estudios técnicos ha conllevado a que no exista un modelo, o incluso, modelos de diseño. Excepto las ESE



- **Jurídico-administrativo.**
- **Político-administrativo.**
- **Económico-administrativo.**



LA GESTIÓN OPERATIVA DE LOS RECURSOS

1. Reclutamiento. HUMANOS.

2. Selección de personal.

- Entrevistas
- -Pruebas de conocimiento o capacidad
- -Pruebas de personalidad

3. Ingreso.

4. Capacitación.

Inducción.

Re-Inducción.

Entrenamiento. - Desarrollo. - Formación.



Causales de Retiro.

- Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- Por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada;
- Por renuncia regularmente aceptada;



Causales de Retiro.

- Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
- Por invalidez absoluta;
- Por edad de retiro forzoso;
- Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
- Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;



Causales de Retiro.

- Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;
- Por orden o decisión judicial.
- Por supresión del empleo;
- Por muerte;
- Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.



LA GESTION ESTRATEGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS.

La Gerencia Estratégica se encarga del análisis y rediseño de los procesos críticos, puesto que son estos los que más generan valor. Para poder llevar a cabo este enfoque es necesario establecer uno objetivos claros y concretos, identificando los puntos críticos y los procesos que se llevan a cabo en la prestación del servicio.

- Identificación.
- Análisis.
- Rediseño.
- Implantación