

# Hacia una Colombia eficiente \*

MARIO SUAREZ MELO\*\*

---

## Existencia, tamaño y eficiencia del Estado

Aún hoy, algunos discuten sobre la existencia del Estado. Otros, con mayor asidero en la realidad, plantean la discusión en torno al tamaño del Estado y construyen toda una teoría política partiendo de los excesos en que frecuentemente incurre el Estado para concluir en la necesidad de su debilitamiento progresivo. Unos y otros deliberadamente ignoran el papel del Estado moderno y la razón de ser de su existencia.

Salvo que se pretenda argumentar contra la realidad misma, es preciso reconocer la necesidad de que exista una entidad superior, ordenadora de los conflictos que surgen entre las diferentes clases sociales y entre los diferentes grupos de interés que coexisten en una Nación, para lograr un desarrollo económico y social permanente, dentro de un marco de justicia y equilibrio, en procura del bienestar colectivo. Este es el Estado que, por lo mismo, debe estar dotado de los instrumentos y la capacidad de acción para lograr estos grandes objetivos que son, simultáneamente, razón de ser y justificación de su existencia.

---

\* Conferencia dictada por el doctor Mario Suárez Melo en el aula máxima de la Universidad Central.

\*\* Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, presidente de la Cámara de Comercio y coordinador nacional de la Comisión Gubernamental "Colombia Eficiente", profesor universitario.

La discusión, por tanto, no debe girar en torno a la existencia del Estado o a su tamaño, sino su capacidad para lograr las grandes metas que le están asignadas, en torno a su eficiencia para dirigir y estimular el desarrollo económico en función del bienestar colectivo.

### Centralismo, formalismo y desconfianza

Prescindamos momentáneamente de la noción de *Gobierno*, que tiene amigos o adversarios, según del lado en que uno se encuentre y para que el análisis no pierda objetividad, preguntémosnos con relación al *Estado*, si es o no —dentro de su configuración actual— capaz de cumplir con las grandes metas para las cuales está diseñado. . . y la respuesta, si es sincera, tiene que ser negativa porque, sencillamente, hemos llegado, por la acción acumulada de muchos gobiernos, a un excesivo centralismo, a un desbordado formalismo y a una absoluta desconfianza hacia el ciudadano.

En efecto: hay un excesivo centralismo pues a pesar de que en Colombia ha existido —en mayor o menor grado— un esquema con instrumentos y mecanismos para poner en marcha una descentralización administrativa y una desconcentración de funciones, en la práctica ha operado una concentración real del poder de decisión a todos los niveles, haciéndose evidente una actitud mental favorable a esta concentración. En efecto, en las oficinas departamentales y seccionales todo depende de “lo que diga Bogotá”; en los institutos descentralizados las respuestas que se dan a los particulares coinciden en que hay que esperar a “hablar con el gerente”; en los ministerios nada se mueve hasta cuando “lo apruebe el Ministro”. Esta actitud determina demoras insuperables y resulta un pretexto cómodo para que ningún funcionario decida nada, haciendo recaer todo el peso de la administración en los dirigentes de turno.

Pero el centralismo no se agota solamente en las relaciones entre las diferentes dependencias del Estado. Se presenta también en las relaciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto, sociedad que resulta, entonces, girando en la órbita de un Estado que burocratiza su trato con los particulares a través de múltiples y complejas regulaciones, en las cuales la facultad de interpretación de las mismas queda en manos de funcionarios públicos.

El centralismo engendra paternalismo. Si todo depende del Estado, la capacidad de emprender de todo ciudadano, el derecho a crear y a construir al impulso de su propia iniciativa, requiere siempre de un reconocimiento, de un permiso, de una concesión, originándose una subordinación real cuyo desenvolvimiento exitoso requiere de padrinos y gestores, que cobran —de alguna forma— su labor de intermediación.

Hay un desbordado formalismo afincado en una tradición jurídica heredada en la que se dá más importancia a la forma que a la substancia. Tenemos tendencia a rendir culto al trámite, al estricto control sobre los papeles, sobre los documentos, aunque la realidad nunca esté controlada. Es, en síntesis, una lucha contra el poder mágico que se atribuye al llamado “marco normativo” que poco a poco, sin embargo, ha ido perdiendo su poder de regular la realidad.

Y se observa también una desconfianza absoluta hacia el ciudadano que ha llevado a una inversión de la carga de la prueba, según la cual todo ciudadano es deshonesto, mientras no logre acreditar lo contrario. Por ello todas nuestras normas están diseñadas contra la evasión, contra el engaño y el fraude. Con esta finalidad, se redactan artículos, incisos y párrafos, con un resultado obvio: los deshonestos siguen pagando para burlar la ley institucionalizando las “propinas”, mientras que los honestos tienen que invertir tiempo y esfuerzos en acreditar que no se encuentran en los supuestos de deshonestidad que señala preventiva y minuciosamente la norma.

Este sistema basado en la desconfianza se proyecta también en contra de los funcionarios públicos que se creen sometidos a “cadenas” de controles y supervisiones que parten de la base de la deshonestidad o de la incapacidad del funcionario y, por tanto, de la necesidad de que otro funcionario “vigile” su comportamiento, con la consecuencia obvia de duplicar los procedimientos a fin de lograr una pretendida y teórica “seguridad”.

El dilema a que estamos enfrentados resulta muy claro a estas alturas: coexiste una *Colombia legal*, edificada sobre una pirámide de requisitos formales, de trabas, de obstáculos, de interpretaciones a todos los niveles, con una *Colombia real* que se ha ido consolidando al margen de todos los formalismos, que está creciendo y se es-

tá desarrollando, no necesariamente “contra” la ley, pero sí “a un lado de la ley”. Este proceso ha ido originando aquí, como en muchos países de América Latina, una desformalización de la economía, mientras que el Estado sigue coleccionando trámites a cambio de perder poder real de regulación y control.

### **Surgimiento de “Colombia Eficiente”**

Solucionar una situación como la descrita no es, ni mucho menos, una tarea fácil. Y es más difícil aún si se tiene en cuenta una tendencia muy colombiana que o bien reduce los problemas a “posiciones literarias” que no presentan ninguna fórmula concreta de solución pero que permite que los divagadores profesionales hablen y escriban sobre lo que teóricamente debería hacerse, o bien se torna en una actitud impaciente que exige que todo se solucione de una sola vez, descalificando cualquier intento de ir avanzando poco a poco, en la medida de las posibilidades.

A sabiendas de la magnitud del problema, y contrariando las tendencias anotadas, resolvimos hace unos meses, con la participación de todas las entidades del sector privado, ir precisando las causas de ineficiencia del Estado e ir presentando soluciones prácticas y posibles a estos mismos problemas, tratando de que se pusieran en marcha las fórmulas de mejoramiento que se iban sugiriendo.

En esta tarea se recopilaron y analizaron 82 estudios y documentos, en los cuales se consignan diagnósticos, propuestas y soluciones sobre funciones, trámites y procedimientos de la gestión del Estado, que afectan en mayor grado la gestión privada y la prestación de servicios a la comunidad. Con esta base documental se evaluaron las recomendaciones; se adoptaron medidas y se desarrollaron los estudios complementarios necesarios para ejecutar proyectos piloto de eficiencia en el sector público. En este esfuerzo, lo repetimos, fue fundamental la participación de entidades como la ANDI, FENALCO, ACOPI, FEDEMÉTAL, SAC y los demás organismos del sector privado que aportaron diagnósticos y soluciones concretas.

Con estos antecedentes el señor Presidente de la República personalmente quiso convertir estas iniciativas en un Programa Nacional a nivel de la Presidencia de la República dándole, en buena hora, todo el respaldo del Gobierno. Para el efecto dictó el Decreto 3435 del 13 de noviembre de 1986, creando la Comisión Nacional

*Colombia Eficiente*, que está integrada por dos representantes del más alto nivel de Gobierno: el Ministro de Gobierno y el Secretario General de la Presidencia y por dos representantes del sector privado, uno, el actual Presidente de la Junta Nacional de Fenalco y el otro un miembro de la Junta Nacional de la Andi, entregando la coordinación de la acción a la Cámara de Comercio de Bogotá, en cabeza de su Presidente Ejecutivo.

Respecto a la constitución de la Comisión es preciso anotar:

1. No implica la creación de ningún cargo público. La Comisión va a funcionar como una reunión de esfuerzos del sector público y del sector privado, con el personal y los recursos actuales.
2. A diferencia de las comisiones de “desburocratización”, de “agilización” o de “racionalización” que han funcionado en otros gobiernos, *Colombia Eficiente* se inició a principios del gobierno y *situó la responsabilidad de su organización y continuidad en el sector privado*, tratando —como lo dijo el señor Presidente de la República— de darle permanencia a este esfuerzo más allá de la duración de un período presidencial.

### **Definición y Objetivos**

*Colombia Eficiente* es, pues, un programa nacional dirigido a integrar los esfuerzos del sector público y del sector privado para lograr la eficiencia y el mejoramiento del Estado. Sus objetivos específicos son:

1. Precisar los factores de ineficiencia estatal.
2. Formular propuestas de agilización para disminuir la “tramitomanía”.
3. Poner en marcha las recomendaciones formuladas.
4. Hacer el seguimiento de las soluciones para obtener su perfeccionamiento progresivo.
5. Crear conciencia sobre la necesidad de agilizar el funcionamiento del Estado.

Es pues, una respuesta política al excesivo centralismo, al formalismo y a la desconfianza hacia el ciudadano. Es una respuesta política pues es una decisión de Gobierno dirigida a “descomplicar” la

administración, a “acercar” el Estado a los particulares, como parte de un propósito general para reafirmar nuestro proceso democrático.

### Decisión de Gobierno

La decisión del Gobierno de llevar a cabo este programa está clara y precisamente expresada, para que no exista ninguna duda en las diferentes dependencias administrativas o en la opinión pública, sobre su intención de agilizar el funcionamiento del Estado. En efecto:

- a. La representación del Gobierno en la Comisión *Colombia Eficiente* encargada de la orientación del *Programa* se encuentra *al más alto nivel oficial* puesto que el señor Presidente de la República ha querido que sea el propio Ministro de Gobierno y el Secretario General de la Presidencia, quienes lleven su representación.
- b. El Presidente de la República en las dos cumbres de mandatarios seccionales que ha celebrado hasta ahora (19 de enero/ y marzo 27/87) ha incluido como tema a tratar, la necesidad de impulsar la realización de *Colombia Eficiente en todas las regiones del país* y así lo ha reiterado expresamente a sus agentes seccionales.
- c. El Ministro de Gobierno ha enviado a todos los gobernadores, intendentes, comisarios y alcaldes del país, una circular reiterando la necesidad de que se creen las Comisiones Regionales y locales de *Colombia Eficiente* y de que con el apoyo del sector privado y de las respectivas Cámaras de Comercio, se inicie, a la mayor brevedad, el análisis de los aspectos que pueden ser corregidos de inmediato. (Circular del 13 de febrero de 1987).
- d. El Presidente de la República ha considerado conveniente reiterar a través de la Directiva Presidencial No. 9 (abril 7/87) a todas las dependencias oficiales, las instrucciones del Gobierno para que en cada una de las dependencias oficiales se inicie el examen de la forma como se viene cumpliendo la función pública que les está asignada, para obtener su inmediato mejoramiento en función de los objetivos de *Colombia Eficiente*.

- e. El Presidente de la República al inaugurar el foro *Colombia Eficiente* (abril 28/87) reiteró de nuevo el compromiso del actual gobierno en la consecución de la eficiencia en todos los niveles de actuación oficial.
- f. El Presidente de la República a través de la Directiva Presidencial No. 12 (30 de abril/87) entregó a *Colombia Eficiente* la coordinación de las modificaciones del Régimen de Contratación Administrativa, que ha sido considerado como el principal obstáculo de la actuación del Gobierno.

Difícilmente podrían encontrarse mayores evidencias en la decisión política del actual Gobierno de obtener un Estado más ágil que "haga presencia, para estimular y no para obstaculizar; para crear condiciones de orden y no para institucionalizar el desorden; para ocuparse de lo que es primordial, de lo que le dio su razón de ser a la organización estatal, o sea, la protección al ciudadano en su vida, honra y bienes. . ."1 y no de las cosas accesorias.

### **Apoyo de los medios de comunicación**

Desde un comienzo la iniciativa contó con el apoyo decidido de los principales medios de comunicación (Caracol, El Espectador y El Tiempo) y de importantes programadoras de televisión, que han contribuido con la presentación pública de casos de ineficiencia estatal, con la publicación y difusión de las soluciones que se van adoptando y con el seguimiento permanente de aquellos cambios que se ponen en marcha. El papel de los medios de comunicación en la creación de un estado de ánimo propicio a la eficiencia resulta insustituible si pretendemos que este esfuerzo nacional alcance un impacto significativo. Por ello, y conociendo el sentido de compromiso de nuestros medios con las grandes causas nacionales, estamos seguros de que poco a poco todos ellos, a nivel nacional y a nivel regional, se irán integrando con entusiasmo en este programa nacional.

### **Criterios de orientación**

El programa se ha venido desarrollando con base en los siguientes 9 criterios:

1. Palabras del Ministro de Gobierno, Fernando Cepeda Ulloa, en el Simposio Sector Informal y Modelos de Desarrollo. Febrero 10 de 1987.

1. *Colombia Eficiente actuará en sentido positivo.* No se trata solamente de criticar la ineficiencia, sino de presentar fórmulas concretas para lograr la eficiencia. Casi siempre resulta más fácil criticar que proponer soluciones. Como se trata de un esfuerzo serio y constructivo, el sector privado en concertación con el sector público ha asumido el compromiso de presentar alternativas concretas de mejoramiento para la acción estatal.
2. *Colombia Eficiente actuará con criterios prácticos.* No se pretende adicionar nuevos diagnósticos a los ya existentes, en un país sobrediagnosticado. La idea es presentar soluciones viables y posibles, en un marco dado de posibilidades y limitaciones. Las fórmulas "ideales" chocan frecuentemente con la realidad que las hace impracticables, generando un desaliento generalizado que se refleja en la repetida expresión de que "en este país no se puede hacer nada".
3. *No se trata de "descubrir el mundo".* Gobiernos anteriores y un buen número de instituciones y personas han tenido iniciativas valiosas para mejorar el funcionamiento del Estado. Estos estudios e iniciativas se deben incorporar al esfuerzo del programa. *Colombia Eficiente* ha recogido, revisado y actualizado las recomendaciones formuladas entre otras, por la Comisión para la Racionalización de la Gestión Pública 1981 - 1982, que funcionó en la Administración Turbay Ayala, lo mismo que las recomendaciones formuladas por la Comisión de Desburocratización 1985, que se constituyó en el Gobierno del Presidente Betancur. De la misma manera, se han pedido opiniones o sugerencias de personas y gremios sobre la forma de agilizar el funcionamiento del Estado.

El propósito permanente es el de recoger cuanta iniciativa se considera útil, reconociendo expresamente los créditos que corresponden a los autores de las ideas de cambio. Se trata en fin, de sumar iniciativas en función del interés nacional y no de actuar con criterio egoísta o excluyente.

4. *No es una "pelea" contra los funcionarios públicos.* El programa *Colombia Eficiente* evitará la "caricaturización" del funcionario público. Los ciudadanos colombianos que ejercen la función pública, son generalmente prisioneros de los trámites que otros han ido acumulando y "perfeccionando".



y, como ciudadanos, son víctimas también de los trámites que le aplican otros funcionarios. La "burocracia" es un término despectivo que se explica por la impotencia de los particulares ante la indiferencia o el despotismo con que actúan algunos funcionarios. Es preciso rescatar la dignidad y la imagen del servidor público, que será el primer beneficiado con el programa *Colombia Eficiente*, pues a través de él encontrará una verdadera razón de ser de su actividad, logrando así una recompensa adicional a su labor diaria.

5. *La ineficiencia también se presenta en el sector privado*, y en ocasiones, desafortunadamente, supera los niveles del sector público. Sin embargo, la ineficiencia de la empresa privada la pagan los mismos empresarios ineficientes que más temprano que tarde perderán el mercado de los servicios que ofrecen. En cambio, en el sector público los ciudadanos no tienen alternativas de escogencia: no pueden, al menos teóricamente, cambiar de proveedor de servicios y, entre todos los ciudadanos, terminamos pagando el costo de la ineficiencia estatal. Por ello resulta prioritario trabajar en este campo sin desconocer que el fenómeno es también de frecuente ocurrencia en el sector privado.

6. *Se trata de mejorar las formas de funcionamiento, sin entrar en la discusión de políticas del Estado*. Frecuentemente se confunde el instrumento de acción del Estado, que es la Administración Pública, con las políticas que el mismo Estado pone en marcha. El programa pretende solamente mejorar las formas de funcionamiento del Estado, sin entrar en ningún momento a discutir sus políticas. Por ejemplo, en comercio exterior, un propósito es simplificar el trámite de los registros de importación y exportación, pero ello no debe llevar a cuestionar qué cosas deben importarse y cuáles deben exportarse. Si así fuera surgirían conflictos de interés que harían imposible un acuerdo para obrar conjuntamente en busca de la racionalización de la gestión pública. Obviamente el enfoque social del programa determina que se de atención preferencial a aquellos aspectos que dificultan el acceso del ciudadano, especialmente de los más necesitados, a los servicios y programas del Estado.

7. *No es una oficina de quejas.* Los ciudadanos, enfrentados a problemas diarios, verán en *Colombia Eficiente* una posibilidad de resolver la situación pendiente, que cada uno tiene frente al Estado y pretenderán que el programa asuma un papel de intermediación para obtener de la Administración decisiones sobre asuntos en trámites. *Colombia Eficiente* no será una oficina de quejas ni de atención de casos individuales: se trata de modificar procedimientos y prácticas que afectan a la generalidad de los ciudadanos y no de solucionar casos aislados, independientemente de la justicia o de la urgencia de los reclamos que los ciudadanos individualmente planteen.
8. *Es un instrumento de participación.* Una de las aspiraciones del programa es convertirse en un instrumento de participación, ajeno a cualquier forma paternalista. La eficiencia la tenemos que lograr entre todos: funcionarios; los gremios de la producción y los servicios; los sindicatos y organizaciones de base; los medios de comunicación; las universidades; las fuerzas políticas y la comunidad en general. Los departamentos y municipios diseñarán y pondrán en práctica sus propias soluciones y la comunidad debe participar indicando los pequeños y grandes casos de ineficiencia, que sólo pueden ser verificados por quienes la soportan en la práctica. Naturalmente, todos debemos participar también denunciando si las soluciones que se ponen en marcha realmente se ejecutan o si, por el contrario, se deforman para originar nuevas situaciones de ineficiencia y frustrar la decisión política de alcanzar un Estado eficiente.
9. *Supone y requiere la participación de las diferentes entidades públicas.* *Colombia Eficiente* puede llegar, en el mejor de los casos, a la presentación de las fórmulas que sería necesario introducir en las diferentes dependencias oficiales para lograr eficiencia y, seguramente, el Gobierno Nacional puede dar instrucciones para que dichas fórmulas se pongan en práctica, pero lo fundamental es que las soluciones hayan surgido de las propias oficinas públicas que van a aplicarlas y que se haya logrado una verdadera motivación y un verdadero convencimiento de parte de sus directores y gerentes sobre la conveniencia de aplicarlas. El esquema de soluciones "impuestas" sólo funcionará mientras que quien hizo la recomendación mantenga su autoridad, pero cuando se cambia el ministro, el

governador, el gerente o el alcalde, la práctica ineficiente, que se había reemplazado temporalmente "por cumplir", se restablece frustrando el proceso. Por ello, es preciso que los funcionarios del primer nivel estén realmente identificados con los objetivos y procedimientos que se pretenden poner en práctica y que, poco a poco, logren que una identificación "en cadena", sea compartida por todos los empleados bajo su dependencia. Sólo así serán perdurables los cambios que se introduzcan para lograr la eficiencia.

## Realizaciones

Para el desarrollo del programa se han tomado decisiones sobre la marcha. No hemos esperado a que todos los estudios estén totalmente perfeccionados para iniciar sobre los mismos una discusión de muchos meses y, finalmente, presentar recomendaciones que algún día se pondrán en práctica. La idea es que definido un problema y logrado un acuerdo sobre lo que podría constituir la solución, se debe avanzar en su ejecución a sabiendas de que habrá que ir adaptándola en el camino. La política no es hacer estudios de escritorio para coleccionar en bibliotecas, sino ir solucionando los problemas que se puedan solucionar evitando que el solo transcurso del tiempo contribuya a agravarlos.

*Colombia Eficiente* puede ya mostrar un conjunto de realizaciones concretas, conseguidas con el esfuerzo de muchas instituciones y personas. Simplemente para dar una idea aproximada de los campos en que hemos venido trabajando, mencionemos los siguientes:

1. *El establecimiento de un registro único de proponentes para Bogotá.* Se apoyó el esfuerzo iniciado por un importante grupo de concejales de Bogotá hasta obtener la expedición de los artículos que adoptaron el Registro Unico de Proponentes en el Código Fiscal del Distrito. Posteriormente, se continuó trabajando con la Administración de Bogotá hasta lograr la expedición de los decretos 214 de febrero y 308 de mayo de 1986, que lo desarrollaron. Se prepararon luego los proyectos de reglamentación que, discutidos y aprobados por el Consejo del Registro, se convirtieron en las Resoluciones Nos. 001 de 1986 (sobre inscripción, calificación y clasificación) y 002 de 1986 (sobre precios unitarios de actividades). Se emprendió a continuación una labor de divulgación de los principios del Registro, editando y difundiendo las normas

básicas. Esta experiencia, debidamente analizada y corregida, es hoy la base del sistema del Registro Unico de Proponentes que se está proponiendo a nivel nacional, para evitar la práctica de que cada entidad del Estado lleve su propio registro y exija en cada caso una inscripción diferente, con requisitos también diferentes, todo lo cual ha generado prácticas administrativas inconvenientes que crean intermediarios y le quitan transparencia a los negocios entre los particulares y el Estado<sup>2</sup>.

2. *La unificación en la presentación de los estados financieros y contables* se logró después de un trabajo de equipo con representantes de las organizaciones de contadores y de diversos sectores académicos, profesionales y empresariales, hasta llegar a la expedición del Decreto 2160 de 1986 que proporciona un marco legal, claro y cierto, para la presentación de la información contable, remediando así la anarquía existente por la carencia de reglas uniformes en la preparación y presentación de los estados financieros y de principios de contabilidad generalmente aceptados. A partir de la expedición de la norma, cuya vigencia ha quedado aplazada en espera de armonizar su contenido con las disposiciones de la Nueva Reforma Tributaria, se realizó una enorme tarea de difusión para conocimiento de todos los estamentos<sup>3</sup>.
3. *La agilización de la justicia*, para lo cual se han presentado 22 proyectos de ley con soluciones concretas<sup>4</sup>, muchas de las cuales ya han sido acogidas por el Ministro de Justicia, quien ha solicitado facultades extraordinarias para ponerlas en práctica. Además, se contribuyó a poner en marcha la sistematización del Juzgado 23 Civil del Circuito de Bogotá y de la Sala Penal del Tribunal de Bogotá, gracias a lo cual esos despachos se encuentran hoy al día. Esta experiencia realizada con el

---

2. Registro Unico de Proponentes Serie Documentos No. 1 Cámara de Comercio de Bogotá. Ya se han verificado algunos inconvenientes prácticos del sistema que las autoridades distritales y, especialmente, el CISE vienen estudiando para introducir las correcciones necesarias.

3. Principios de Contabilidad generalmente aceptados. Colombia Eficiente 1986.

4. Hacia una Justicia Eficiente. Cámara de Comercio de Bogotá, 1986.

Instituto SER, con la I.B.M. y, obviamente, con el decidido apoyo de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio de Justicia, podría extenderse a otros despachos judiciales.

Uno de los campos que merecen especial mención dentro del conjunto de proyectos presentados al Ministerio de Justicia es la promoción del *Arbitraje* y la *Conciliación Mercantiles*, como alternativa para descongestionar la justicia. La generalización de esta técnica de solución de conflictos, que evitaría que muchas controversias fueran a la justicia tradicional, requiere de la constitución de *Centros de Arbitraje* y conciliación mercantiles, que ya han sido creados en Bogotá, Cali y Medellín, por las respectivas Cámaras de Comercio y de la modificación de algunos obstáculos procedimentales que ya han sido identificados en el proyecto de ley mencionado.

4. *La reducción del tiempo en el pago de las incapacidades ante el ISS.* En diciembre de 1985 existían 43.000 incapacidades represadas por un valor equivalente a 529 millones de pesos, registrándose un promedio de 5 meses para los pagos correspondientes. Después de poner en marcha un programa de agilización interna, que tuvo como punto de partida un estudio elaborado por la Superintendencia de Seguros de Salud y de realizar un convenio para el pago a través de las agencias del Banco del Estado, se redujo el número de incapacidades represadas a 10.500 por un valor de \$214 millones de pesos, acortándose el tiempo promedio de tramitación a 45 días. La meta, desde luego, es reducir aún más el tiempo y los requisitos de estas tramitaciones, con la participación del Instituto de Seguros Sociales y de la Superintendencia de Seguros de Salud.
  
5. *Licencias de funcionamiento para establecimientos de comercio.* El documento preparado por *Colombia Eficiente* demostró que en Bogotá, para obtener la patente de funcionamiento de un establecimiento de comercio se requerían 48 pasos de carácter general, a los cuales se agregaban entre 3 y 11 requisitos especiales, según el tipo de actividad económica, lo cual arrojaba un total entre 51 y 59 diligencias. Después de conversaciones entre las autoridades y los diferentes sectores económicos, el Alcalde Mayor de Bogotá dictó el Decreto 1932 de diciembre 2 de 1986 que redujo todos los trámites

anteriores a un solo paso. Ahora sólo basta la presentación de una solicitud en la cual, bajo la gravedad del juramento, el solicitante afirme conocer y cumplir:

- a) Las normas sobre uso, destinación y ubicación expedidas por Planeación Distrital.
- b) Las normas del Cuerpo de Bomberos.
- c) Las normas de sanidad exigidas por la Secretaría de Salud. La copia de esta solicitud, firmada y sellada por el Alcalde menor respectivo, será la licencia de funcionamiento, sin que sea necesaria la expedición de ningún otro acto administrativo adicional. La misma norma dispuso que los establecimientos industriales no requerirían licencias de funcionamiento.

Esta experiencia se está multiplicando en otras ciudades del país. Conviene destacar cómo, además de la eliminación de pasos y requisitos innecesarios, esta decisión implica: *volver a creer en la palabra del ciudadano* que, bajo la gravedad del juramento, afirma estar cumpliendo con los requisitos que el Estado le exige y empezar a ejercer *control no sobre los papeles sino sobre la realidad*, pues los funcionarios tendrán que verificar sobre el terreno que aquello que el ciudadano juró estar cumpliendo, si está siendo cumplido en la realidad y sancionar con la revocación de la licencia y con fuertes multas a quienes engañen al Estado. Cuando el sistema logre la perfección deseada va a resultar mejor negocio para los particulares cumplir que no cumplir, sin que se sacrifique ni un milímetro del papel regulador del Estado.

6. *Licencias de construcción.* En esta materia, se verificó que un constructor debe cumplir 154 etapas que equivalen a 1.076 días calendario, es decir 35 meses, para obtener licencia de urbanismo, redes externas de servicios públicos, licencias de construcción e instalación interna de los respectivos servicios. La sola licencia de construcción demandaría el cumplimiento de 28 etapas que se realizan en un promedio de 207 días calendario<sup>5</sup>.

---

5. Licencias de Construcción: el caso de Bogotá. “—Colombia Eficiente—”, 1987.

Se inició con el liderazgo de Camacol, la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Sociedad Colombiana de Ingenieros, el diseño de las correspondientes soluciones y, en desarrollo de lo anterior, el Alcalde Mayor de Bogotá dictó el Decreto 0751 de 27 de febrero de 1987, simplificando los trámites, precisando taxativamente los aspectos a los cuales se debe referir el examen de los planos por parte de *Planeación Distrital* y la Secretaría de Obras Públicas, determinando los únicos requisitos que pueden ser exigidos y señalando un término máximo de 15 días para que la Administración autorice o niegue la licencia de construcción que se le solicita.

Están pendientes otras disposiciones complementarias que se encuentran a estudio del Alcalde Mayor sobre la expedición de un solo Decreto que reuna las 270 reglamentaciones diferentes que hoy existen sobre el Acuerdo No. 7 de 1979, que es el estatuto de Urbanismo de Bogotá y de dos decretos adicionales, el uno sobre construcción en el *Centro* de la ciudad y el otro sobre *Licencias de Remodelación*, todos inspirados en el propósito de simplificación y descomplicación.

De nuevo conviene subrayar que en este caso, además de la eliminación de pasos, se logró una redefinición del papel del Estado en la regulación de la construcción: lo que debe vigilar el Estado es la conveniente utilización del espacio público dentro de una regulación de conjunto que garantice un armónico desarrollo urbano y no aspectos constructivos internos o modalidades de diseño. Por ello, el control se limita a usos, alturas, empates, aislamientos, voladizos, estacionamientos y tratamientos del espacio público, sin que los arquitectos de *Planeación Distrital* y de la Secretaría de Obras asuman la labor de “profesores de taller”.

7. *Pases de chofer*. Obtener un pase para conducir implicaba dar 120 pasos de los cuales 14 correspondían a transporte de documentos entre dependencias, 17 a revisión y control, 1 a archivo y 88 a actividades operacionales, como firma de documentos, diligenciamiento de formatos y procesamiento de las tarjetas laminadas<sup>6</sup>. Después de tomar como modelo de funcionamiento las oficinas del Centro de Diagnóstico Auto-

---

6. “Licencias de Conducción: el caso de Bogotá: Colombia Eficiente 1987.

motriz de Cali, en el que se ha reunido el *Intra* y el *Datt*, se acordó un procedimiento, que ya está en marcha, para reducir la expedición de los pases a 2 horas, centralizando todos los trámites en un mismo espacio físico y eliminando las etapas innecesarias. El *Intra* tomó a su cargo el cumplimiento de esta meta y desde el 1o. de marzo se están expidiendo pases en Bogotá en 2 horas y lo mismo se está haciendo en todas las ciudades capitales del país.

8. *Sociedades inmortales.* Por exigencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Superintendencia de Sociedades, las Cámaras de Comercio no podían inscribir en el registro mercantil el acta final de liquidación de una sociedad, sin su protocolización previa en una Notaría y ésta protocolización, a su vez, no podía hacerse si los interesados no presentaban un *Paz y salvo final de liquidación* expedido por la Administración de Impuestos Nacionales que se tardaba entre dos y tres años para entregarlo. En el intervalo la sociedad seguía existiendo jurídicamente: debía seguir declarando renta: pagando impuestos, renovando anualmente su matrícula mercantil, etc., es decir, *manteniendo una ficción de existencia*, pues realmente la vida social había terminado. Era una curiosa forma a través de la cual el Estado se “cubría”, de la ineficiencia de la Administración de Impuestos Nacionales, obligando a las sociedades a permanecer vivas mientras que practicaba una tardía liquidación de impuestos.

Como no fue posible lograr un cambio de criterio en las mencionadas Superintendencias, se demandó ante el Consejo de Estado la norma que establecía el procedimiento descrito y el Consejo de Estado en fallo de 12 de marzo de 1987, ordenó realizar la inscripción directa del acta final de liquidación, sin necesidad de protocolización previa y, por tanto, sin necesidad del *Paz y Salvo* de liquidación. En esta forma, la responsabilidad por los impuestos pendientes sigue en cabeza del *liquidador* pero la sociedad puede extinguirse, sin más trámites, de la vida jurídica. Se calcula que más de 100.000 sociedades, que ya no operaban, pero que seguían figurando como existentes para todos los efectos, desaparecerán con la descongestión que esto significa para el Estado y para los particulares que estaban vinculados a ellas.



9. *Planilla única de carga.* El Ministro de Obras Públicas y el Director del *Intra* anunciaron la eliminación de la planilla de carga en razón de la poca utilización de la información recolectada y de los problemas que ocasionaba su diligenciamiento y control. Esta acertada medida complementa otras acciones que el Ministerio está implantando para hacer más eficiente los procesos y funciones de los organismos adscritos.
10. *Agilización de Aduanas.* El Director de Aduanas puso en marcha un programa de sistematización que le permitirá “sustituir el trabajo artesanal por las computadoras, de acabar con papeles, sellos y firmas, de clausurar senderos de defraudación contra el Estado y cumplir una labor eficiente, segura y económica”. Para la nacionalización de mercancías se ha puesto en práctica una drástica reducción de los documentos requeridos y del tiempo para la realización de los trámites así:

Documentación	Hoy	Con la reforma
Licencia o registro de importación	X	—
Recibo de pago del Banco de la República	X	—
Declaración de despacho para consumo	X	X
Régimen aplicable y documentos soportes	X	X
Documento de transporte	X	X
Factura comercial	X	X

  

Tramitación		
Comprobación (examen de los documentos por parte de la Aduana)	16 horas	15 minutos
Acto de aforo	16 horas	16 horas
Liquidación (examen de los documentos y operaciones aritméticas para tasar los impuestos que debe pagar al importador y elaboración del comprobante de rentas)	24 horas	15 minutos
Total hasta entrega de mercancía	56 horas	17 horas
Auditoría	16 horas	15 minutos

Revisión de caja y entrega de documentos	24 horas	15 minutos
Ajuste por trámites administrativos	—	6 horas
Total hasta entrega de documentación	96 horas	23 horas

11. *Vinculación nacional.* El programa viene funcionando ya en 10 departamentos, en los cuales se ha creado la respectiva comisión seccional de *Colombia Eficiente*, bajo la dirección del correspondiente gobernador y con la vinculación de los funcionarios de *Planeación Departamental* y de los representantes del sector privado de cada región, bajo el impulso y la coordinación de la respectiva *Cámara de Comercio*. También en las 19 de las principales ciudades, los alcaldes han constituido las comisiones de eficiencia. Pero lo más importante, es que estas comisiones departamentales y municipales, vienen estudiando y presentando soluciones regionales y locales para alcanzar, dentro del área de su respectiva jurisdicción, los cambios destinados a descomplicar la administración. Poco a poco, pues el propósito de lograr eliminar los factores de ineficiencia se ha ido extendiendo y hoy contamos con un *Programa de Cobertura Nacional*, sin que para lograrlo se haya creado un sólo empleo público nuevo.

### Acciones futuras

En cumplimiento de los criterios de orientación ya señalados, *Colombia Eficiente* se propone desarrollar las siguientes acciones:

1. *Seguimiento de los cambios logrados.* Sabemos que no basta con la expedición de las normas que establecen procedimientos más ágiles y con la puesta en marcha de éstos: hay una tendencia a regresar a las prácticas anteriores o a desarrollar nuevas exigencias innecesarias, reiniciando el proceso de ineficiencia. Se requiere por tanto, una activa labor de seguimiento de los cambios que se han adoptado y una permanente comunicación con las autoridades encargadas de supervisar su cumplimiento, para lograr la consolidación de las realizaciones alcanzadas.
2. *Motivación y estímulo.* Los funcionarios de las dependencias que han puesto en marcha programas de eficiencia, deben sentirse orgullosos de los cambios para que sean ejecutores entusiastas de los mismos. Por tanto, se pondrá en marcha un

mecanismo para destacar la labor de los eficientes, lo cual conducirá a que el público los identifique y los recompense con su gratitud y reconocimiento, haciéndoles sentir el *Orgullo de ser Eficientes*.

3. *Consolidar credibilidad.* Se seguirán poniendo en práctica proyectos de agilización ya preparados, de rápido impacto y de amplia cobertura, dirigidos a consolidar la credibilidad del público en el programa. Nos proponemos presentar soluciones por lo menos en un tema mensual, esfuerzo que desde el mes de mayo se continuará en los siguientes aspectos:
  - Experiencia del Paz y Salvo Distrital en un día (Tesorería Distrital).
  - Agilización para el otorgamiento de cédulas de ciudadanía.
  - Eliminación de trámites en el otorgamiento de créditos de fomento.
  - Adopción de un Formulario Unico Empresarial.
  - Agilización del crédito de la Caja Agraria.
  - Aceleración en la expedición de certificados en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados.
  
4. *Nuevos proyectos.* Durante el segundo semestre de 1987 se atacarán temas más complejos, que tengan una mayor incidencia sobre las actividades del sector público. La idea es impulsar cambios radicales en sectores claves de la Administración. Inicialmente se han definido: Contratación administrativa, justicia, comercio exterior, trámites aduaneros y seguridad social.

De los proyectos presentados al Gobierno sobre una *Justicia Eficiente* se dará prioridad a la promoción del *Arbitraje* como sistema alternativo para descongestionar la justicia. La acumulación de expedientes sin resolver (1.500.000 en la rama penal y 1.300.000 en la rama civil) determinan la ineficiencia de nuestro sistema judicial y, lo que es más grave, la pérdida de fe de los colombianos en la justicia. Además de las soluciones que se han presentado ya al Gobierno a través de los 22 proyectos de ley (independencia administrativa y financiera de la rama jurisdiccional; organización de un sistema nacional de informática jurídica; establecimiento de la informática de gestión judicial; racionalización del trabajo de los auxiliares de la justicia; liberación del juez de los asuntos

puramente administrativos; funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial; simplificación de la actividad judicial mediante la desjurisdiccionalización de ciertos trámites; despenalización de algunas conductas; asignación a los Notarios del conocimiento de asuntos que hoy ocupan la atención judicial; la eliminación del formalismo exagerado de los trámites ante la justicia y en creación, en algunos casos, de nuevos jueces), se requiere un impulso especial del *Arbitraje* como medio para lograr una pronta justicia. La difusión de este mecanismo, la creación de *Centros de Arbitraje* y la superación de los obstáculos que hoy atentan contra su desarrollo generalizado, serán acciones prioritarias de *Colombia Eficiente*.

5. *Labor educativa*. Se iniciará en el segundo semestre de 1987 un programa educativo sobre la eficiencia pública, dirigido a promover los criterios de moralidad, responsabilidad y honestidad que la Nación requiere en el desempeño de las actividades públicas y privadas.

Ya se están elaborando los contenidos educativos necesarios y se coordinará con el Ministerio de Educación, las Secretarías Regionales de Educación, Universidades, *Sena* y *Esap* para ejecutar un programa masivo de capacitación que pueda obtener el "cambio de mentalidad" que se requieren para el éxito del programa.

6. *Círculo de Eficiencia del Estado*. Se continuará impulsando la creación de "círculos de eficiencia" en distintas empresas públicas, con el fin de impulsar un proceso de análisis orientado hacia la eficiencia institucional. Para ello, se ampliará el programa iniciado en cinco entidades piloto: Idema, Caja Nacional de Previsión, Caja Agraria, Iss y Fondo Nacional del Ahorro, las cuales tienen la colaboración de empresas del sector privado que ya han realizado estas experiencias con buen éxito, en un esquema de "socios de eficiencia".
7. *Premio Colombia Eficiente*. Se otorgará el premio *Colombia Eficiente*, como una distinción dirigida a resaltar los éxitos de las entidades públicas en el campo de la eficiencia y la racionalización del Estado. El premio será el instrumento con el cual el programa hará un reconocimiento público de esfuer-

zos en este sentido, para estimular a los funcionarios en la consecución de objetivos de eficiencia.

La posibilidad de alcanzar la eficiencia depende de la continuidad y permanencia del trabajo iniciado. Los colombianos, que nos venimos moviendo al ritmo de los sobresaltos que producen los grandes acontecimientos, nos hemos acostumbrado a restarle importancia a los programas permanentes. Y mientras seguimos expectantes las noticias que informan, y a veces magnifican, los factores de disolución del país, concedemos muy poca trascendencia a las acciones positivas dirigidas a lograr una Colombia mejor para todos.

Nuestra principal realización es haber logrado un estado de ánimo colectivo favorable a la eficiencia. Hoy contamos con una predisposición a la eficiencia pero ésta depende, en definitiva, de una acción solidaria que involucre al Gobierno, al sector privado, a las universidades, a los medios de comunicación, a las fuerzas políticas, a la comunidad en general. Nadie tiene la fórmula mágica para lograr de la noche a la mañana la eficiencia. Esta sólo se alcanzará como resultado de un trabajo acumulado y persistente de Ministros, gerentes, gobernadores, alcaldes, funcionarios de todos los niveles, políticos con sentido de futuro; líderes obreros y gremiales, en una palabra, de todos los sectores de la comunidad. Este es el sentido y la razón de ser de este programa que realicemos un esfuerzo conjunto para decidir, entre todos, que hay que seguir haciendo para conseguir un Estado eficiente que logre un desarrollo económico y social permanente, dentro de un marco de justicia y equilibrio, en procura del bienestar colectivo.