

¿Seguiremos padeciendo el síndrome de la bicicleta estática? Análisis crítico del “Pacto por una gestión pública efectiva”

John Mauro Perdomo Munévar
Universidad Nacional de Colombia,
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Carrera 30, #45-03, Bogotá (Colombia), email: jmperdomom@unal.edu.co

Introducción: el Pacto en su contexto

El Pacto arranca bien. Reconoce que la transformación de la gestión pública es indispensable “para lograr resultados estratégicos en la calidad de vida de sus ciudadanos y en el desarrollo económico del país en el mediano y largo plazo. Sin dicha transformación de nada servirá contar con buenos planes y diseños, pues estos no podrán ser implementados, y el Estado no conseguirá proveer los bienes y servicios públicos que los colombianos necesitan” (DNP, 2019, p. 883).

En este sentido, el Pacto busca que la administración pública pueda “orientar su gestión al servicio de los ciudadanos, y presentar resultados sustentados en el compromiso colectivo del desarrollo del país en todos los niveles de Gobierno, a través de la alineación de políticas nacionales y subnacionales” (DNP, 2019, p. 883). Para ello propone dos estrategias complementarias: una dirigida a la Transformación de la Administración Pública y otra centrada en hacer el Gasto Público Efectivo.

El problema del que trata el Pacto, “[el] Pobre desempeño de los sectores y de las instituciones, en términos de eficiencia y eficacia” (DNP, 2019, p. 885), viene evolucionando desde hace décadas. Ya en 1987, con el gobierno de Virgilio Barco, se comprendió que esta baja efectividad de la gestión gubernamental era un problema de política pública de suficiente relevancia para ser considerado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Desde entonces todos los gobiernos, salvo el de Andrés Pastrana, han propuesto políticas y ajustes institucionales con el fin de contar con un buen gobierno, uno que sea transparente, eficaz y participativo. Uno capaz de responder a “los propósitos del Gobierno y a las necesidades de la comunidad” (DNP, 1987, p. 3).

Los síntomas de este problema podrían bien llamarse el ‘Síndrome de la bicicleta estática’: el agobio por la sucesión interminable de reuniones que no conduce a soluciones sino a nuevas reuniones, la presión constante por resolver lo urgente aplazando lo importante y la impresión que el margen de maniobra de cualquier nueva iniciativa es mínimo, dado el cúmulo de restricciones normativas, institucionales y presupuestales vigentes. Frustración viva al percatarse que lo que se logra no se compadece con todo el esfuerzo individual y colectivo realizado.

Se ha extendido tanto el Síndrome, que se manifiesta incluso en las políticas de modernización de la administración pública. Así pues, y a pesar de que en lo corrido de este siglo se han creado varios programas, se formularon políticas y se implementaron proyectos¹, se constata que la relación de la ciudadanía con el gobierno poco ha cambiado y sigue siendo precaria. Prueba de ello es el elevado porcentaje de colombianos que han manifestado tener poca o ninguna confianza en el gobierno, valor que apenas varió entre 1997 y 2012, pasando de 61,9% al 60% (DNP, 2016, p. 78).

Ahora, cuando inicia la discusión en el Congreso del proyecto del PND, es el momento adecuado para preguntarse si ¿el ‘Pacto por una gestión pública efectiva’ podrá echar a andar la administración pública, dejando atrás el ‘Síndrome de la bicicleta estática’? Para responder a esta pregunta analizaremos, en términos generales, lo que está bien, lo que no está bien y lo que hace falta en dicho Pacto.

Lo que hay y está bien: servidor público y presupuesto como catalizadores

Bajo el entendido que los servidores públicos son ciudadanos al servicio de otros ciudadanos, consideramos acertado establecer que dichos servidores sean protagonistas de la Transformación de la Administración Pública, primer pilar del Pacto. Para ello reconoce varios de los problemas del servicio público: los déficits en las plantas de personal (tanto a nivel nacional como territorial), las dificultades en el diseño y evaluación de los perfiles y las competencias laborales, los obstáculos para acceder al servicio civil y la percepción negativa

¹ Se destaca la creación de la Estrategia Gobierno en Línea, del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, de Colombia Compra Eficiente, de la Sociedad de Activos Especiales; así como la construcción de los documentos Conpes 3649 de 2010 y 3785 de 2013; además de la apertura de Centros Integrados de Servicios en Chaparral y Tumaco, por mencionar solo algunos hitos institucionales relevantes.

que se tiene de los servidores (DNP, 2019, pp. 888-889). En efecto dicha percepción ha empeorado, ya que entre 1997 y 2012 el porcentaje de colombianos que confiaba poco o nada en los servidores públicos aumentó un 8%, pasando del 63,2% al 71,2% (DNP, 2016, p. 79).

Por esto tiene sentido que dos de los cuatro objetivos de la Transformación se centren en los servidores, buscando en primer lugar “Eleva el nivel de profesionalización del Estado y fortalecer la excelencia en el ingreso al empleo público [para en segundo lugar,] Incrementar el nivel de desempeño de los servidores públicos y promover el acceso incluyente a la educación en administración pública” (DNP, 2019, p. 890).

También es positivo que se enfatice de forma explícita, y como segundo pilar del Pacto, la importancia de Gasto Público Efectivo para el éxito de las políticas. Desde el siglo XX hemos sido testigos de cómo su falta de efectividad se ha traducido en promesas incumplidas, tanto por parte de gobiernos nacionales como territoriales. Quizá el mejor ejemplo sea el túnel de la Línea, cuyos primeros estudios datan de 1913 y del que ya hay un museo a pesar de que el túnel no se haya finalizado, a pesar de los importantes recursos invertidos. También podríamos remitirnos a la loable intención de Carlos Lleras Restrepo de brindarles a los pobladores de Buenaventura una calidad de vida acorde con uno de los 10 puertos de mayor tráfico en América Latina. Esta sería retomada en 2013 con el Conpes 3410 ‘POLÍTICA DE ESTADO PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN DE BUENAVENTURA’, con resultados desalentadores pues para 2017 el 66% de sus habitantes eran pobres, según Índice de Pobreza Multidimensional que calcula el DANE.

Si algo hemos aprendido de todo esto es que con recursos no se garantiza el éxito de una política, pero sin ellos sí se garantiza su fracaso. Por ello, orientar el presupuesto público a uno por resultados, hacer que la contratación pública sea más simple y óptima social y medioambientalmente, así como mejorar la administración del patrimonio y activos del Estado, son todos objetivos que bien vale la pena apoyar (DNP, 2019, pp. 896-900).

Lo que hay y no está bien: pretender redefinir el Estado

Entre todos los reparos que se le pueden hacer al Pacto consideramos que el más importante es el que concierne a la visión corporativa que promulga sobre el carácter de la relación del Estado con sus ciudadanos. Nos referimos aquí a la intención de “reformular el rol del Estado como agente regulador” (DNP, 2019, p. 883), con la justificación de que su “Excesiva intervención [...] limita el dinamismo en todos los sectores de la economía” (DNP, 2019, p. 885). Estas afirmaciones, que no vienen acompañadas de evidencia alguna, terminan en “la redefinición del Estado como agente dinamizador de la economía y el desarrollo del país [...] Un Estado simple pero eficiente y productivo” (DNP, 2019, p. 888).

Este es el resultado de un error premeditado. El de reducir el carácter social del Estado a solo una de sus funciones esenciales, específicamente a la de promover la prosperidad general, olvidando las otras consagradas en el Artículo 2° de la Constitución Política de Colombia:

“servir a la comunidad [...] y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” (Congreso de la República, 1991)

Solo admitiendo este error inadmisibles, se podría desdibujar el Estado social de derecho en favor de un Estado corporativo por derecho. En realidad, es precisamente aquello que la dinámica del mercado pasa por alto lo que justifica, al menos hoy en día, la existencia del Estado como instancia de organización social fundada en los derechos y no en el dinero que cada podamos llevar en nuestros bolsillos.

Lo que no hay: ni para la lonchera ni para la mesada

Para analizar lo que hace falta en el Pacto podríamos referirnos a pobre articulación interinstitucional, que se evidencia en el documento por la casi total ausencia de varios líderes

de política de desarrollo administrativo². También podríamos mencionar el escaso alcance de los indicadores escogidos y las metas definidas de cara a la magnitud de los problemas identificados en los diagnósticos y los objetivos propuestos.

Sin embargo, lo que en realidad hace falta son recursos para hacer del Pacto una realidad. Ilustremos la situación. Con el fin de hacer operativas sus estrategias el Pacto propone, entre otras, actividades como: privilegiar la atención de demandas y solicitudes de la ciudadanía por canales electrónicos y automáticos, desarrollar un programa nacional de bienestar para servidores públicos, consolidar la Plataforma Integrada de Inversión Pública o hacer interoperables varios sistemas de información como el SECOP II, el SIIF y el SUIFP (DNP, 2019, pp. 889-900). Reconociendo que todo esto demanda recursos, el Plan Plurianual de Inversiones ha contemplado una asignación de \$7.268 millones para el cuatrenio (DNP, 2019, p. 1109). Del total contemplado, \$1.291 millones se destinarán a la Transformación de la Administración Pública y el restante en hacer más efectivo el gasto.

Si la totalidad de los recursos de Transformación fueran utilizados en una de sus actividades, como el programa nacional de bienestar para servidores públicos, cada uno de los 877.482 trabajadores de la rama ejecutiva del orden nacional podría recibir durante los próximos cuatro años un único beneficio de bienestar equivalente a un valor de hasta \$1.471 pesos (!), menos que lo que cuesta hoy un pasaje de transporte urbano. Esto muestra la verdadera medida del lánguido compromiso del actual gobierno con la gestión pública efectiva, al mismo tiempo que pone en evidencia que el Pacto también es víctima del problema que busca resolver: al dispersar los de por sí débiles esfuerzos, no logra sino limitar aún más el alcance e impacto de sus propuestas.

En un apartado del Pacto se habla de “pasar de ‘la lonchera a la mesada’” (DNP, 2019, p. 898). Sin embargo, el irrisorio esfuerzo presupuestal evidencia que estamos frente a otro gobierno que no da recursos ni para la lonchera ni para la mesada. Hasta que el discurso político no se convierta en voluntad presupuestal, seguiremos siendo testigos de una administración que padece el ‘Síndrome de la bicicleta estática’.

² Este es el caso de la Estrategia de Gobierno en Línea, del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano o de la Secretaría de Transparencia, que contrasta con el protagonismo de entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública o Colombia Compra Eficiente.

Ojalá el debate público e informado del proyecto del PND permitan que los veinticinco Pactos, el Plan Plurianual de Inversiones y las Metas de cumplimiento del Plan y los Objetivos de Desarrollo Sostenible sirvan al final para “abrir a todo colombiano una esperanza cierta, una oportunidad operante, una expectativa legítima”, anhelo legítimo de Alberto Lleras Camargo y de todos sus conciudadanos.

Referencias

Congreso de la República, 1991. *Constitución Política de Colombia*. Segunda ed. Bogotá D.C.: Gaceta Constitucional.

DNP, 1987. *Políticas de Modernización de la administración pública*. Bogotá D.C.: DNP.

DNP, 2016. *Encuesta Mundial de Valores 1997-2012: Una mirada evolutiva de los resultados para Colombia*. Bogotá D.C.: DNP.

DNP, 2019. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá D.C.: DNP.