

La administración  
pública en Colombia  
privatización y  
modernización

Juan Omar Rivero Arango



## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA PRIVATIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN

AUTOR: Juan Omar Rivero Arango  
FECHA DE RECEPCIÓN: Noviembre 9 de 2010  
DIRECCIÓN: jrivero@unab.edu.co

**RESUMEN:** Los efectos de la globalización económica han originado que el Estado colombiano, realice profundas reformas de la administración pública en aras de la modernización, para que esta sea eficaz y eficiente con alta calidad en los bienes y en la prestación del servicio público. Una de esas reformas tiene que ver con la privatización de la administración pública, pues el particular aplica principios y modelos de la gestión empresarial, y el Estado ha tomado lo anterior para establecerlos en las entidades públicas, fortaleciendo así la gestión pública en beneficio del cliente social.

**PALABRAS CLAVES:** Administración pública, globalización, servicio público, privatización, gestión pública, gestión empresarial.

**ABSTRACT:** The effects of economic globalization have led to the Colombian State, make far-reaching reforms of public administration in the name of modernization to make this effective and efficient with high quality goods and the provision of public services. One of these reforms has to do with the privatization of public administration, as the applied particular principles and models of corporate governance and the state has taken the above to establish them in public institutions, strengthening governance in customer benefits social.

**KEY WORDS:** Public administration, globalization, public service, privatization, public administration, business management.

# La administración pública en Colombia privatización y modernización

---

Juan Omar Rivero Arango

## Globalización y administración pública

**A**mérica Latina no ha sido ajena a los embates de la globalización económica, fenómeno fundamentado en sistema financiero mundial, definido como “*un fenómeno mundial que origina la fusión de varios procesos transnacionales y de estructuras domésticas que permiten a la economía, a las políticas, a la cultura y a la ideología de una región penetrar en otra región*”<sup>1</sup> y que, por tanto, ha originado cambios en el campo de la administración pública, modernizándose y apuntalándose en criterios o formas de administración de tipo privado, y así mismo entregando cierta gestión pública a los particulares. En Colombia se inicia con el artículo 20 Transitorio de la Constitución Política, en el cual se consagró el inicio de la modernización de la administración pública, pues en esa norma se le otorgaron amplias facultades al Gobierno Nacional para aplicar la reingeniería al Estado colombiano<sup>2</sup> a fin de ponerlo en consonancia con los nuevos mandatos constitucionales.

Colombia, como Estado Social de Derecho, se encuentra caracterizado según lo preceptuado en el artículo 1º de la Constitución Política como una República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. La República Unitaria implica los referentes a la preservación de la unidad nacional, la no desmembración del territorio y la forma republicana de gobierno, la descentralización es una de las formas que hacen parte del sistema de administración pública y la autonomía se refiere a una atenuada de federación, limitada por la Constitución y la ley y por el principio de república unitaria.

---

1 MITTELMAN, James H. *The globalisationchellenger surviving at the margins*.1994. Citado por DEBUYST, Fedédric. *El nuevo orden global dimensiones y perspectivas. Globalización y política: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de derecho, ciencias políticas y sociales. Primera edición. 1996.*

2 Artículo 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el finde ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.

## El contexto de la modernización de la administración pública

Los Estados latinoamericanos han hecho esfuerzos con el fin de modernizar la administración pública, insertando en tal actividad un conjunto de operaciones y herramientas que son aplicadas en la actividad privada, debido a que los principios de eficacia, eficiencia y calidad en los bienes y servicios públicos y en la actividad de la administración pública exigen mayor actividad gerencial en beneficio del usuario social.

Y si la administración pública es el conjunto de actividades que realiza el Estado para lograr su cometido o sus objetivos, y este es un servidor de la comunidad, cuestión que se tiene como uno de los fines esenciales, por tanto conlleva a que sea más ágil en la aplicación de las actividades de la administración pública con mayor eficacia y eficiencia del aparato estatal.

De lo anterior surge la pregunta ¿El Estado colombiano debido al contexto económico fundamentado en la globalización, tiende a privatizar la administración pública?

La privatización de las entidades públicas, especialmente las que prestan el servicio público, obedece a los principios establecidos en el artículo 2º. de la Constitución Política, que trata de los fines esenciales del Estado, especialmente los de servir a la comunidad y garantizar los derechos, principios y valores establecidos en la normativa superior. En efecto, la eficiencia es uno de los soportes de la actividad de la administración pública; sin embargo, hay que establecer si el objetivo del Estado es privatizar la administración pública o es otra forma de buscar la eficiencia en manos de los particulares, porque si de lo que se trata es de que el Estado suelte las amarras de su gestión inherente, como lo es la gestión pública, se estaría ante el rechazo del concepto de la privatización, según Osborne:

*“La privatización es una solución, pero no es la solución, es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del Gobierno. Se pueden contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlas al sector privado, pero no se puede hacer lo mismo con la gestión del gobierno”.*<sup>3</sup>

Entonces se puede decir que en la medida en que el Estado entregue a los particulares la gestión pública es más eficaz y eficiente, cuestión que desde el principio de la república unitaria que caracteriza al Estado colombiano, sería controvertible, pues la privatización se refiere a la entrega de los servicios a cargo del Estado a los particulares, cortando toda actividad de regulación, vigilancia y control sobre dichas actividades. A manera de ejemplo tenemos lo consagrado en el artículo 365 de la Carta Política: *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

---

<sup>3</sup> OSBORNE, DAVID Y GAEBER TED. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*: Editorial Paidós Ibérica S.A.; Buenos Aires. P. 82.

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley. podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.* (Subrayado fuera del texto).

Observada la norma, se tiene que es errónea latendencia política de privatizar la administración pública, pues dicha práctica debe obedecer a otra forma de concepto, a otro sistema de administración pública, que no se ajusta a la descentralización por colaboración, sino a otra modalidad como es un tercer sector, de naturaleza mixta, entre lo público y lo privado, toda vez que esa entrega de la administración pública a los particulares no desliga la actividad del Estado a través de sus órganos de autocontrol, de la potestad de ejercer regulación, vigilancia y control sobre dicha actividad pública, pues, de lo contrario, el ente estatal no aplicaría la mencionada potestad, entonces eso sí sería la privatización.

Se tiene entonces que la administración pública obedece a una centralización pero con descentralización administrativa, bien sea territorial, por servicios o por colaboración; sin embargo, cuando se entrega a los particulares el ejercicio de la administración pública difiere de la descentralización en el sentido de que en el tercer sector, mixto, existe un acuerdo de voluntades que se plasma a través de un contrato, evidentemente con la condiciones establecidas como clausulas exorbitantes, no así ocurre con la segunda que se fundamenta a través de mandatos denominados decretos o actos administrativos.

Entonces el Estado, al entregar la administración pública a los particulares no se puede desligar de su intervención, regulación vigilancia y control, y por tanto, no se predica la figura de la privatización, tal y como se pretende hacer ver, pues se desdibujaría el Estado Social de Derecho en cuanto los fines sociales como son: el garantizar los derechos, valores y principios establecidos en la norma superior, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, la calidad de los bienes y servicios públicos, la eficiencia en la gestión pública, los fines sociales del Estado como son los servicios públicos, el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar general.

La transferencia de la administración pública no puede ser tomada como una privatización, hay que establecer si el Estado colombiano en su objetivo de la modernización de la administración pública se ha puesto en marcha. A partir de la Constitución Política se empezaron a realizar los ajustes necesarios; esto, obviamente, se inicia a finales del siglo XX, pues antes el Estado era burocrático, con monopolios en los servicios públicos (Televisión, telecomunicaciones, servicios públicos domiciliarios), con desorden en el manejo de los recursos públicos, sin un sistema contable unificado y sin servidores públicos capacitados y eficientes. El

Artículo 20 Transitorio, ordenó al Gobierno realizar una restructuración de las entidades de orden nacional, cuestión que posteriormente fue extendida a lo territorial en el sector central y descentralizado.

El Estado colombiano se ha plegado a las exigencias de la modernización estatal, gerenciando la administración pública.

Esta gerencia estatal contiene preceptos de eficacia, eficiencia y calidad en los bienes y servicios públicos; por tanto, Colombia ha puesto en marcha figuras como el *outsourcing* en algunas actividades públicas, incluso se han atrevido algunas autoridades de que el recaudo de los impuestos (sobre todo en las entidades territoriales) sea realizado por empresas privadas, o también la función pública de la gestión fiscal que aunque la Constitución Política, lo permita, los funcionarios públicos creen contratar con los particulares sin tener en cuenta las exigencias legales.

La modernización de la administración pública en Colombia, se impulsa con la directiva presidencial N° 10 de 2002, desarrollada por el documento Conpes N° 3248 del 20 de octubre de 2003 y que trata de **la renovación de la administración pública**, dichos documentos son el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo denominado "Hacia un Estado Comunitario". En el documento Conpes se establece el **programa de renovación de la administración pública, Prap**, siendo el objetivo, "*materializar las principales directrices del Estado comunitario: un Estado participativo, un Estado gerencial y un Estado descentralizado*"<sup>4</sup>, y determina dos vías para llevar a cabo el programa:

*"Unas reformas verticales, establecidas para repensar el papel del Estado en el sector, la necesidad de ajustar las estructuras organizacionales de las entidades cabezas del sector, sus redes institucionales. Repensar el papel del Estado*

*Unas reformas transversales cuyos objetivos son: Empleo público, gestión de activos, estrategia jurídica de la nación, sistema presupuestal, gestión por resultados, gobierno electrónico, sistema de contratación pública, sistemas de información, control interno, estrategia antitrámites y regulación, supervisión y control"*<sup>5</sup>.

En el contexto latinoamericano, toda vez que el modelo globalizador lo exige, ha sido materia de estudio por las instituciones transnacionales como el Banco Mundial, con las investigaciones anuales que realizan en los Estados del mundo y que tiene que ver con los trámites de la administración pública. Dicho documento es un reporte anual denominado el *Doing Business*, donde contiene los estudios de cada ciudad y establece críticas o porcentajes de mejoramiento en la gestión pública. A manera de ejemplo en el estudio realizado en los años 2008 a 2010 se

<sup>4</sup> Documento CONPES N° 3248 del 20 de octubre del 2003. LA RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Pág. N° 3.

<sup>5</sup> *Ibid.* Págs. 37-38

estudiaron los siguientes factores y ocupa los siguientes puestos en el medio latinoamericano, entre 32 países: Permisos de construcción (8), registro de propiedades (6), pagos de impuesto (20)<sup>6</sup>.

## CONCLUSIONES

1. El modelo de privatización de la administración pública es mixto, y se puede decir que es un tercer sector, aparte del público y del privado.
2. El Estado, al entregar a los particulares el manejo de la gestión pública, no pierde competencia para la regulación, vigilancia y control de la actividad.
3. Colombia ha realizado esfuerzos para modernizar la administración pública, en busca de la eficacia, eficiencia y calidad de bienes y servicios.
4. En el ámbito latinoamericano, la globalización ha traído como exigencia la modernización de la administración pública y el otorgamiento de parte de esta para que los particulares la ejecute.

## BIBLIOGRAFÍA

HELD, David y otros. Transformaciones globales. Política, economía y cultura. OxfordUniversityPress. 2002. 648 p.

MANRIQUE Reyes, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia.P.N.U.D. Gobernación del Valle del Cauca. Primera edición; 1991. 373 p.

SANTOFIMIO G. Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo: Introducción a los conceptos de Administración Pública y derecho Administrativo: Tomo I. Universidad Externado de Colombia; Primera edición 1996; Reimpresión Noviembre de 1998. 468 p.

OSBORNE, David y GAEBER Ted. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público: Editorial Paidós Ibérica S.A.; Buenos Aires. 494 p.

---

6 Tomado de <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/?regionid=3>. The Doing Business. Measuring business regulations. 2010.