

Hacia una visión sistémica de la Gestión Pública

Un enfoque práctico

PRESENTACIÓN

El Programa de Simplificación de Trámites para el Sector Empresarial, en unión con el Departamento Administrativo de la Función Pública, ha diseñado la segunda parte de la “Guía para la Simplificación de Trámites, Procesos y Procedimientos a Nivel Interinstitucional”, que tiene como propósito principal, orientar a las entidades públicas en la racionalización de trámites, procesos y procedimientos, para cumplir con sus cometidos y contribuir al logro de los fines del Estado.

En la primera parte de la Guía, se hizo énfasis en describir la manera como las entidades públicas pueden racionalizar trámites, procesos y procedimientos al interior de cada una de ellas, fomentar la cultura del autocontrol en los servidores públicos y facilitar la eficiencia y la eficacia en la gestión administrativa, como elementos fundamentales en la relación entre el Estado y la sociedad.

Esta segunda parte pretende, sin apartarse de los principios rectores anteriormente descritos, complementar el campo de acción del servidor público, profundizando en la manera como las entidades públicas pueden racionalizar trámites, procesos y procedimientos también de una manera transversal, es decir, de forma que el funcionario público pueda analizar y, si es el caso, suprimir o modificar trámites afines no sólo a la entidad para la que trabaja, sino

también a otras entidades y así, adquirir una visión mucho más amplia y moderna de su misión de servir a la ciudadanía.

Esta visión más amplia que se pretende brindar al servidor público, tiene que ver con el enfoque basado en procesos. No con el enfoque de procesos planteado en el primer tomo de la guía, el cual está allí suficientemente bien explicado, sino con el enfoque de procesos que va más allá de los límites de cada entidad, centrado en convertir a cada institución en parte de un proceso más amplio e integral de servicio a la comunidad.

La perspectiva anteriormente descrita, es el resultado de aplicar al sector público los referentes, principios y metodologías del Programa de Simplificación de Trámites Para el Sector Empresarial y tiene además, el fin específico de integrar al Departamento Administrativo de la Función Pública dentro de la visión moderna de considerar al ciudadano como cliente, para prestarle un servicio de excelencia.

Presentamos entonces este segundo tomo de la “Guía para la Racionalización de Trámites, Procesos y Procedimientos a Nivel Interinstitucional”, que esperamos se convierta en una herramienta básica para el mejoramiento de la gestión pública colombiana.

MARCO CONCEPTUAL DE LOS TRÁMITES A LOS PROCESOS

La globalización de la economía, la apertura de los mercados, el desarrollo de la tecnología, la aparición de la revolución en las telecomunicaciones, están destruyendo las barreras tradicionales. Nos movemos en un mundo lleno de cambios e incertidumbres. Lo que ayer fue verdad, hoy es historia. Como consecuencia, se ha presentado la desregularización de las economías, la homogenización de los productos y la clientelización de los mercados.

Debido a estos cambios vertiginosos, es necesario adoptar una nueva definición y visión del entorno público. Como las organizaciones deben volcarse hacia los clientes ofreciendo productos y servicios de calidad, las entidades públicas deben contribuir a facilitar la actividad productiva de las empresas, consecuentemente con el dinamismo económico. En este orden de ideas, el Estado -sin desprenderse de su facultad protectora de lo público y su poder regulatorio- debe operar en forma más ágil y flexible, precisamente para adaptarse a las exigencias del medio y propiciar el favorecimiento de niveles de eficiencia del aparato productivo, sin distraerlo de su gestión con múltiples trámites o agobiarlo con exigencias o regulaciones que desborden la capacidad de respuesta de parte de las organizaciones.

Es así como el proceso de simplificación de trámites en las relaciones Estado-Empresarios, forma parte de esa flexibilización de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía.

No obstante, dicho proceso de simplificación de trámites es un asunto sumamente comple-

jo. Diferentes entidades, procesos gestionados en forma distinta, duplicidad de solicitud de registros en múltiples trámites, recelos personales e institucionales, solicitud de registros no contemplados en la legislación, demoras injustificadas en la expedición de certificaciones, información incompleta o equivocada a la ciudadanía, son sólo algunos de los problemas que enfrenta el gerente público que pretende facilitar el trabajo del empresario.

La tendencia general es encontrar gran diversidad de modos de operación en el sistema de trámites, lo que sugiere que cualquier estrategia e intervención debe armonizar actuaciones de diferentes instancias públicas.

Por lo anterior, un esfuerzo de mejoramiento a nivel de trámites debe crear una sinergia tal, que el resultado final de la intervención del engranaje institucional del Estado, sea efectiva y elimine resistencias que en la actualidad generan las formas de operación del aparato público.

Es pertinente entonces, un esfuerzo en materia de simplificación de trámites, por tres razones fundamentales:

- La necesidad de reducir el déficit de la administración pública, que impulse a un proceso de racionalización de recursos públicos, incorporando una lógica de productividad en la cultura y en la actuación administrativa gubernamental.

- El extremadamente competitivo entorno en el cual se encuentran las entidades públicas,

como consecuencia de su actuación en economías abiertas.

- La creciente demanda social de servicios públicos de calidad, a partir del posicionamiento de los ciudadanos como clientes de las organizaciones públicas.

Ese esfuerzo de mejoramiento, debe ir acompañado de una metodología de ejecución coherente que lo haga viable a corto, mediano y largo plazo, así como permanente en el tiempo a pesar de la ausencia futura del directivo que lo propuso e implementó.

Se trata entonces de, que sin importar quién advierta en su respectivo sector administrativo la necesidad de un cambio a nivel de los mecanismos de prestación de servicio a la comunidad, tomar la iniciativa para emprender dicho cambio, congregando voluntades dentro del sector, para pensar de manera integral más en el ciudadano que en la propia entidad, y emprender las acciones necesarias para llevar a cabo ese cambio.

En este documento, se proponen los pasos que debe seguir ese funcionario, cualquiera que sea, para hacer realidad en la práctica, las transformaciones que requiera su sector. Pretende ser una herramienta útil para enfrentar sin sobresaltos organizacionales, pero sin timideces, la maquinaria burocrática pública. En síntesis, busca traer al sector público, herramientas de gestión privada que, acomodadas a la naturaleza del entorno público, faciliten el acceso del ciudadano a la administración estatal.

La metodología en cuestión, tiene su base en el concepto de gestión integral, el cual surge del pensamiento sistémico y de la articulación entre miembros de una organización, donde al interior de ésta, el aislamiento típico de décadas anteriores en los puestos de trabajo, cede el paso a la integración de individuos en una dinámica que sintoniza mentes y articula fuerzas para la obtención de resultados comunes.

Ante un comportamiento sistémico no tiene sentido seguir insistiendo en estructuras piramidales, jerarquizadas y paquidérmicas que requieren fórmulas sacramentales y anacrónicas para reformarse, cuando, hoy por hoy, la flexibilidad y el sentido práctico se encuentran a la orden del día.

El problema de la gestión, debe ser visto de manera interinstitucional. La iniciativa de simplificación de trámites está llamada a ser líder para jalonar un trabajo corporativo de todos los estamentos involucrados en el cual, a partir de un lenguaje común, cada uno aporte sus competencias distintivas en pro de la concertación de una misión y visión únicas de las relaciones Estado – ciudadanos.

No obstante, dicha iniciativa de simplificación de trámites, más que un fin en sí misma, debe ser el primer paso de una transformación radical, en la manera de ver la forma de hacer las cosas en el sector público colombiano. Debe ser el inicio de un proceso mediante el cual, se modifiquen los paradigmas de prestación de servicio público en nuestro país.

Es paradójico como, organizaciones públicas, incluso pertenecientes a un mismo sector, muchas veces olvidan que sus actuaciones deben enmarcarse en la búsqueda de objetivos comunes que beneficien a la comunidad.

El producto de esta desarticulación es muy desalentador: duplicidad de esfuerzos, desperdicio de recursos, contraposición de objetivos e incluso, pugnas de poder entre entidades que deberían actuar de manera coordinada. Sin embargo, todavía hay algo más dañino: pérdida de credibilidad frente a la comunidad.

El problema de falta de coordinación entre las entidades persistirá hasta tanto no se modifiquen las prácticas que han primado hasta el momento. Una salida para el trabajo exitoso debe abocar dos frentes:

- La efectiva gestión interna en cada una de las organizaciones.

- La forma como éstas se interrelacionan y trabajan a favor de metas conjuntas.

Es preciso empezar a pensar en el servicio público de una manera integral. No debe haber “repúblicas independientes”. Las organizaciones modernas están llamadas a definir propósitos comunes, así como los recursos y estrategias que invertirán en ellos.

Por las anteriores razones, las políticas y estrategias de simplificación de trámites para el sector público, reclaman la definición de un lenguaje común, la articulación de metas y la formulación de objetivos compartidos sobre los cuales deben soportarse flujos de información adecuados.

La metodología propuesta en este segundo tomo de la Guía, tiene como base fundamental, la formulación de procesos transversales de gestión que detecten las competencias y recursos comunes con que cada entidad contribuye a prestar determinado servicio público, los agrupe y genere un proceso unificado de mucho más fácil acceso para el ciudadano.

Así, la gerencia mediante procesos permite:

- Asegurar resultados conjuntos medibles.
- Concertar metas, objetivos y estrategias con la capacidad y recursos disponibles en cada organización.
- Rescatar logros colectivos por encima de logros individuales.

Por ello, las entidades involucradas en esta nueva tendencia deben tener claro que, sea cual fuere el diseño organizacional que acojan, lo importante es contar con políticas claras que eliminen barreras y establezcan puntos de contacto para interconectar entidades, áreas y grupos con unidad de criterio, para estar alineados en torno a una gestión a través de procesos.

TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y CAMBIO EN EL SECTOR PÚBLICO

Para lograr lo planteado en los párrafos anteriores, es preciso enfrentar el reto de modificar comportamientos, cultura, hábitos laborales, para acomodarlos al nuevo paradigma.

A continuación se expondrán unos conceptos básicos que enmarcan esta nueva perspectiva de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio público, los cuales, de entenderse bien, seguramente van a contribuir a fomentar una cultura de servicio a la ciudadanía y mejoramiento continuo.

Es muy importante que el funcionario que aborde estas líneas lo haga con una mente abierta, con un espíritu ávido de aprendizaje y con la seguridad de que es perfectamente viable llevar a la práctica lo que aquí se expone, a pesar de los múltiples obstáculos que su implementación supone.

Cambio organizacional

Cuando se habla de cambio organizacional a nivel de las entidades públicas, se hace referencia a elementos externos a la entidad como por ejemplo tecnologías ajenas a la organización, clientes, usuarios, ciudadanos competidores, estructura del mercado, ambiente social o político, entre otros; y en el ámbito interno, a políticas organizacionales, esquemas de trabajo, direccionamiento estratégico, manejo del talento humano, arquitectura organizacional, por mencionar algunos. Lo importante es determinar si los cambios internos en prácticas, puntos de vista y estrategias, se mantendrán

alineados con la turbulencia de los cambios externos.

El cambio puede afectar y de hecho afecta a la gente; lo que puede tener consecuencias sociales significativas. Por lo anterior, las ciencias del comportamiento han desarrollado conceptos útiles y métodos para ayudar a las organizaciones a resolver estos problemas.

Para llevar a cabo los cambios, la tendencia generalizada en el sector público es dejarse atrapar por las reformas legales, complementadas por reestructuraciones reiterativas. Sin embargo, nada cambia sin transformación personal y sin que los individuos que integran la Entidad, asuman el compromiso de aprender nuevos mecanismos de operación bajo la premisa de que las condiciones del entorno cambian sistemáticamente y que lo que sabemos -en orden a los vertiginosos cambios- de una u otra forma corresponde al pasado.

Las más serias iniciativas de evolución organizacional, suelen tropezar con tradiciones arraigadas en el sistema administrativo; con normatividad vigente y con requerimientos exorbitantes y en esencia formalistas que provienen de los organismos de control.

Desarrollar las capacidades de aprendizaje en el contexto organizacional público, sus grupos de trabajo y metas reales de gestión, puede conducir a poderosos procesos de impulso al crecimiento. Sin embargo, es importante mantener la mira en los limitantes, en los problemas que no desaparecen por el sólo hecho de aprender.

Sostener cualquier intención de transformación, requiere una modificación fundamental en la forma de pensar y esta renovación no se evidencia en la normatividad que se continúa expidiendo bajo el supuesto de la mala fe, la preeminencia del Estado o la práctica sostenida del control restrictivo ausente del monitoreo y acompañamiento. Se logra con una visión sistémica e integradora que aboque como mínimo tres componentes básicos: Aprendizaje Organizacional, Gestión por Procesos y Gerencia y Monitoreo.

ESTRATEGIAS DE CAMBIO ORGANIZACIONAL

Aprendizaje organizacional

El aprendizaje no puede relacionarse con formas convencionales exclusivamente. Cuando las experiencias y la reflexión sobre los actos individuales propician cambios profundos, nos encontramos ante un verdadero aprendizaje. El entrenamiento y la inducción en las organizaciones, se realiza bajo la modalidad de recibir de otros las enseñanzas regladas, con el supuesto de que la relación laboral por sí misma produce automáticamente la asimilación deseada por quien los imparte. Esta interpretación ilusoria debe ceder paso al aprendizaje que supone la creación de resultados, única forma posible de generar cambios auténticos, asimilar la turbulencia del mundo moderno y establecer la forma como podemos encajar en este nuevo contexto.

El aprendizaje se valida cuando se corrobora haber adquirido una nueva habilidad. Como consecuencia de éste, es posible evidenciar en el individuo reevaluación de valores y creencias, para obtener reformas profundas de comportamiento y criterio. El aprendizaje puede darse en todo momento, no requiere de fórmulas específicas para medir su efectividad, pero requiere de un proceso previo de

desaprender, más difícil aún que crear nuevos esquemas mentales.

La carencia de dos elementos dinamizadores del cambio: la autocrítica y la cultura del mejoramiento continuo, hace de las empresas afeerradas al pasado, entes introvertidos operando a través de sistemas cada vez más cerrados que se deterioran con el tiempo y mueren. Lo que empezó como un despertar y un logro, acaba convirtiéndose en norma y deja de ser cuestionado porque es de imperativo cumplimiento. Este paradigma, ha sumido a nuestras organizaciones públicas en un mar tormentoso de normas que impide avanzar con celeridad.

En el aprendizaje generativo, la realimentación influye en los esquemas mentales e incluso los transforma, puesto que se mantiene una permanente curiosidad y continua mejora respecto a las creencias e ideas que dinamizan el actuar y la toma de decisiones. Con el aprendizaje generativo se amplía el número de posibilidades, surgen nuevas estrategias y reglas al tomar decisiones que -al incidir sobre los esquemas mentales preestablecidos- pueden llevar a que éstas sean diferentes y por tanto, a emprender nuevas acciones con seguridad y optimismo, sin lamentar el desprenderse de lo tradicional.

Con el aprendizaje se abren nuevas posibilidades, pues promueve ver en forma diferente una situación conocida y cuestionar supuestos fundamentales, incluso el tipo de persona que somos. En el ámbito organizacional, el aprendizaje generativo permite plantear interrogantes sobre el tipo de negocio que se tiene y el que se podría tener, enfatizando en presupuestos como:

¿Cuáles son mis presuposiciones respecto a esto?.

- ¿De qué otro modo se puede plantear?
- ¿Qué otro significado puede tener?
- ¿Que otro tipo de utilidad puede tener?

Tales cuestionamientos posibilitan mejorar en diferentes aspectos o realizar las mismas actividades de una forma más eficaz y rápida. No se trata de cambiar por cambiar, sino de establecer mediante el conocimiento, si existen formas nuevas de realizar las actividades o si los procesos admiten mejoras, así no hayan presentado problemas.

Evaluación y Medición

El tema de la medición, reclama establecer diferencias entre precisión y exactitud. La primera, es la máxima aproximación que se puede conseguir al medir un valor determinado, es una medida de cantidad de número, como medir la cantidad de certificaciones otorgadas durante una semana. Sin embargo, existen factores muy importantes que no se miden con números como el aprendizaje, el sentido de pertenencia, la creatividad o la inteligencia, aspectos que aportan tanta realimentación como el dinero, si no más. A esto, remite la segunda.

Atender bien a la realimentación, utilizar indicadores cualitativos y cuantitativos para establecer en un tablero de control alarmas y señales que indican peligro o problemas, permitirá diseñar un sistema de aprendizaje que consulte las necesidades y ausculte los problemas en sus dimensiones exactas; posibilitará crear sistemas de formación acordes a exigencias de los procesos, que son los que describen las actividades y orientan el tipo de indicador o sistema evaluativo apropiados a los objetivos trazados. Lo anterior, no significa otra cosa que aprender a medir el trabajo y acostumbrarse a ser medido. Implica entender los beneficios de comparar el desempeño entre un momento y otro y comprender el concepto de mejoramiento continuo no como una amenaza a la estabilidad laboral, sino como un paso adelante hacia la excelencia en el servicio.

El referente sobre las necesidades prioritarias de aprendizaje, lo darán los procesos. Sin embargo, la realimentación sobre problemas, re-

querimientos y obstáculos, la permitirá la evaluación sistemática referida a metas y al nivel de productividad obtenido sobre los resultados.

Gestión integral a través de procesos

El Sistema está definido como un conjunto de “partes” interconectadas que funcionan como un “todo”. Su comportamiento depende de cómo se conectan las partes más que de la naturaleza o características de las mismas.

Contamos con diversidad de sistemas todos conectados entre sí, cuyo estudio y valoración conjunta, los posibilita el pensamiento sistémico que predice su comportamiento, ya sea que se trate del sistema de la red viaria, del sistema orgánico, ecológico, familiar o político. El sistema puede estar compuesto de partes más pequeñas o ser él mismo parte de un sistema mayor.

Los seres humanos, las organizaciones, los elementos de la naturaleza, etc., se encuentran inmersos en un complejo sistema, razón por la cual es necesario adaptarse a este medio para alinear operaciones y lograr una interacción efectiva. Esta argumentación sustenta la necesidad de que las empresas y organizaciones, adopten la gestión integral por procesos.

La forma como se inicia el proceso de acortar distancias entre áreas y grupos, en principio se da en el aplanamiento de la pirámide organizacional y la reducción de jefaturas preeminentes, para sustituirlas por niveles gerenciales de alto y mediano nivel abiertos, empoderando los equipos de trabajo y capacitando la base.

Posteriormente, se aboca la planeación por objetivos, a fin de delimitar un campo de acción en directa correspondencia con las prioridades en las que debe concentrarse la orga-

nización y establecer un punto de cohesión donde confluyan resultados obtenidos por cada una de las áreas.

A estas reformas se une un nuevo concepto de estilo directivo, donde el jefe se sumerge en la dinámica del equipo y se hace parte del mismo, para acoger la concertación como una forma de programación rutinaria, lo que requiere de presupuestos indispensables de interlocución, como canales de comunicación directos y abiertos, trabajo en equipo, valoración de niveles de productividad y fijación de metas que determinen el rumbo a seguir.

El factor gerencial, marcó un hito en la gestión empresarial para jalonar la planeación corporativa y generar ensanches entre dependencias en el alcance de objetivos comunes. Esta nueva forma de conducir grupos humanos, ambientó la creación de rutas que orientan a los equipos sobre el camino a seguir, con la claridad que este trazado sea fruto de la participación y la creación colectiva. Lo anterior demandó comunicaciones directas y fluidas que paulatinamente fueron flexibilizando la organización hacia formas de interrelación espontáneas e informales, sin menoscabar el sentido de autoridad ni la disciplina interna.

La generación de vínculos entre áreas, equipos, tecnologías y la adopción del pensamiento sistémico, trajo consigo mapas de procesos que requieren una guía o carta de navegación para orientar el rumbo de la nave y determinar el periplo a seguir, identificando velocidad, recursos, estaciones y destino final.

El carácter multidisciplinario que demanda la gestión por procesos impuso la necesidad de formular Metas Institucionales, donde confluyen los destinos de todas las rutas, así como de contar con elementos de juicio para definir un norte que oriente a los equipos en sus diferentes travesías, proporcionando asistencia y asesoría gerencial a fin de evitar frenos, desviaciones, pérdidas de tiempo y gastos inne-

cesarios en actividades irrelevantes y formalismos inocuos para la obtención de los resultados deseados.

El proceso además de recibir un nombre que permite registrarlo en una base de datos de consulta generalizada, tiene una descripción que obedece a su razón de ser, es decir, describe el problema o la necesidad que ha dado lugar a su creación; formula metas específicas para jalonar la acción y evitar que se estanque en la formulación y plantea acciones concretas mediante las cuales, se ponen en marcha las tareas para hacer realidad las variables que anteceden como metas, objetivos y estrategias.

Las acciones determinan a su vez, el nombre de la persona responsable que asume el compromiso (aún si se trata de áreas, debe figurar el nombre de quien recibe la delegación); así mismo, los tiempos se registran y concretan en forma precisa según la carga de trabajo de la persona. Los resultados por su parte, se refieren a los beneficios que se obtienen con la implementación del proceso y no se limitan a la simple descripción del efecto directo de una actividad.

Finalmente, el indicador mide el alcance de metas específicas y dado el comportamiento sistémico del proceso, se construyen en orden a las restantes prioridades que se considera fundamental medir.

Los procesos enrutan el devenir de la organización e interactúan con otros, de tal manera que en ciertas acciones, pueden cruzarse con otros procesos preconcebidos y en operación. De igual forma, los procesos posibilitan que los Gerentes interesados en conocer el avance, consulten electrónicamente para determinar si el cumplimiento corresponde a lo planeado o si infieren alteraciones o atrasos que permiten contribuciones provenientes de diferentes instancias, para contener el desajuste o introducir correctivos que impidan mayores inconsistencias.

Cada proceso debe contar con un gerente, que asista y asesore al equipo ejecutor; prevea la aparición de obstáculos y subsane inconvenientes en el momento en que éstos se presenten; concerte metas; defina resultados y convenga acciones productivas para la obtención de los beneficios que subsanen las necesidades y solucionen los problemas que dieron lugar a la construcción e implementación del proceso.

El gerente, no tiene porqué ser un jefe de alguna de las dependencias involucradas. La dirigencia debe estar en manos de la persona más competente y con mayor bagaje acreditado respecto al tema que se trate. Con esta innovación, los cargos de responsabilidad y manejo serán de carácter rotativo, lo que permite que funcionarios de cualquier nivel, tengan la oportunidad de poner a prueba su capacidad gerencial y establecer las aptitudes para concertar, delegar, asistir, formar, corregir errores, recurrir a medidas contingentes efectivas, comunicarse con efectividad y cohesionar el equipo en aras de un gestión colectiva homogénea y de calidad. No sería objetivo el mejoramiento continuo, si no descansara sobre el seguimiento sistemático del proceso y se refiriera a los inconvenientes presentados para aprender de la experiencia y -en el siguiente ciclo del proceso- adoptar medidas preventivas que se anticipen a situaciones similares a las registradas.

El registro de datos y hechos no sólo le corresponde al Gerente. Dado que existe una estructura electrónica de los procesos, cualquiera de los integrantes del equipo tiene facultad para alimentarlo con las experiencias y situaciones evidenciadas en la ejecución. De esta forma, paulatinamente la organización se va desprendiendo del paradigma de los informes que por su naturaleza no reflejan la autenticidad de los hechos, dada la debilidad humana en reconocer errores oficiosamente o atribuirse responsabilidades sobre los resultados indeseables, sin justificarlas.

El reporte de actividades -incluyendo efectos negativos y acciones irregulares en forma sintética- lo facilita el registro, y descarga a funcionarios y directivos de elaborar informes acomodados, para justificar actuaciones que finalmente no tienen mayor utilidad, puesto que las decisiones se toman sobre hechos bien sea escritos, verbales, transmitidos o sugeridos.

Los procesos requieren de mejoramiento continuo puesto que al cumplirse las metas específicas, concluye el ciclo del proceso. En este momento, el Gerente debe convocar al equipo y establecer -con base en el registro de datos y hechos- los inconvenientes y dificultades acaecidos, así como cuestionar al equipo sobre las mejoras que son dadas introducir, sin que durante el curso del proceso se hayan registrado inconvenientes o problemas.

Los procesos al ser aglutinantes de diversos elementos y factores relacionados con la gestión que persiguen, se complementan en su ejecución efectiva, con procedimientos que precisan y detallan los cómo se lleva a cabo una acción o determinada tarea. La estandarización de los procedimientos es fundamental para contar con parámetros unificados que midan tiempos, niveles de productividad, iniciativa, creatividad, manejo de la comunicación etc.

La homogeneidad en la forma como se adelantan las tareas, posibilita que el individuo no adopte formalismos innecesarios y modifique a criterio propio las actividades dependiendo de su actitud o estado de ánimo. El responsable debe circunscribirse a las acciones que han tenido pruebas piloto y han demostrado efectividad en sus ejecutorias. Los procedimientos igual que los procesos no son estáticos, por lo tanto en el registro de datos y hechos, también deben quedar establecidas las circunstancias aleatorias que no los hacen eficaces ni expeditos. Así, en la etapa de ajuste se introducirán correctivos, modificaciones o adiciones, según las necesidades reportadas por

el ejecutor del procedimiento. Lo anterior deja claro que no sería productivo mejorar el proceso, sin hacer una valoración consecuente en el procedimiento.

¿Cómo romper las barreras ante un proceso de cambio?

Se producen atascos cuando los individuos se comportan como si fueran independientes de todos los demás; donde cada cual sigue su rumbo, aunque se haya concretado esfuerzos en materia de reestructuración y se pretenda obtener una arquitectura más horizontal para hacerlos interdependientes.

La práctica planificadora pública

Al examinar la forma como se planea en la actualidad, se explica uno de los grandes inconvenientes para el cambio. Las áreas formulan sus metas y objetivos desconociendo lo que las restantes pretenden, aunque el propósito final sea articular las formulaciones para integrar una propuesta de Plan Estratégico o un Mapa de Procesos.

La falta de conexión en los planteamientos genera duplicidades, incoherencias y piezas incompatibles para adelantar una gestión sistémica, lo cual revierte finalmente en rivalidades que impiden el trabajo conjunto. La planeación se reduce a una presupuestación mecánica, con la aproximación matemática del año subsiguiente, que se acomoda a los mismos rubros sin variaciones significativas, puesto que la idea es obtener recursos sin importar o tener en cuenta las realizaciones adelantadas, que ya han permitido el cubrimiento de determinadas metas, pero que en la nueva propuesta no se ve reflejado.

Otro efecto negativo, se refiere a la planeación que desconoce metas institucionales orientadas a responder a necesidades expresadas por clientes y que representen prioridades que emanan de políticas, recursos disponibles y condiciones de operación viables. Al contrario, se tiende a proponer metas particulares

concertadas por áreas, que consolidan barreras y espacios privados que atomizan el presupuesto y generan feudos infranqueables inmunes a las reestructuraciones que con tanto esfuerzo se abocan sistemáticamente. En estos casos, los esfuerzos de cambio deben cesar, porque la intención de enlazar unidades y dependencias, terminan agotando a los actores y dejan en el ambiente un sentimiento de fracaso que contribuye a la apatía y mecanización, enemigos acérrimos de la transformación profunda.

Poner en marcha soluciones rápidas

Una vez se ha producido un diagnóstico efectivo sobre las causas determinantes de los procesos-limitantes, resulta inminente requerir la formulación de esquemas de solución que promuevan dar el primer paso, así el camino por recorrer sea largo y tortuoso. El objetivo es identificar ciclos compensadores que mantengan los problemas bajo control.

De ahí la necesidad de proporcionar formación, para ir abriendo la brecha sobre nuevas posibilidades, que sólo se harán evidentes cuando los esquemas mentales se renueven a partir del conocimiento.

Identificar efectos indeseables

Las soluciones que acomete un equipo, siempre afectan a otras personas de la organización y por ende no deben aplicarse en forma aislada. Aún en un contexto de operación desarticulada, la solución que se implante por ejemplo en la Unidad Financiera, afectará la gestión que adelanta la Oficina Jurídica en materia de contratación, lo que supone crear mayores problemas a los existentes, así las mejoras sean una realidad en el Área Financiera.

La persistencia de esta barrera, sugiere la necesidad de abocar la Gestión por Procesos que -sin desconocer las Misiones de las dependencias- crea links al eslabonar las actividades que se requieren para lograr resultados comunes, que posibiliten el alcance de metas globales.

Identificar soluciones fundamentales

Hacer tránsito de la Gestión por Funciones a la Gestión por Procesos, posibilita concebir la solución desde la perspectiva de “todos”. Este mecanismo es insustituible cuando se trata de intervenir situaciones donde participan diferentes actores, puesto que trazar la ruta identifica de primera mano las contribuciones que se requieren para llegar a un término eficaz, además de establecer el mapa de relaciones para precisar instancias, tiempos y acciones básicas con que cada aportante contribuya en la obtención del resultado previsto.

La conformación de equipos multidisciplinarios en función de procesos, crea en la mente de los actores, el esquema del trabajo sistémico donde cada uno conoce de antemano la forma y peculiaridades de cómo se agrega valor y los tiempos que tales tareas abarcarán; de igual forma, se hace evidente ante el colectivo, los perfiles que se requieren para adelantar con competencia y experticia, las labores que cada secuencia demanda. Todo ello, revertirá en autoexigencia y ante todo, en un control que emana del interés conjunto por un funcionamiento sincrónico. Así, el colectivo jalona la obtención de resultados y evalúa metas alcanzadas.

Efectos colaterales de soluciones impulsivas e inmediatistas

En una estructura jerarquizada y rígida, las consecuencias de la improvisación no son fácilmente detectadas, hasta tanto no sean percibidas por un área interdependiente. En estos casos, los efectos nocivos empiezan a desplegarse en forma imperceptible con consecuencias dañinas para toda la organización. Si las tácticas no se dirigen a recavar estos efectos lo antes posible y a identificar los factores irregulares, el problema tiene todas las condiciones para enquistarse en la cultura organizacional y complementarse con otros elementos que bien pueden ser de orden regular pero que -conectados a la anomalía- pueden dar lugar a nuevos problemas que a la

postre, terminan siendo parte de los cimientos y estructuras de la organización.

El hábito muy propio de la administración pública y sus organismos de control de iniciar investigaciones ante una situación similar a la expuesta, resulta innecesario, improductivo pero ante todo, pone en evidencia la inoperancia de los sistemas de control ante hechos refutables o irreversibles.

Si los errores, abuso de autoridad, exigencias extralimitadas por encima de la norma, redujeran la frecuencia e intensidad de las irregularidades como resultado de la investigación, ésta sería bienvenida. Pero lo cierto es que las investigaciones -fuera de dilatar la decisión- someten a un procedimiento disciplinario, hechos contundentes que en ocasiones encajan en la conducta “in fraganti”, para tomar un procedimiento abreviado, pretendiendo eliminar el efecto colateral que debería ser eminentemente práctico, mediante un procedimiento rígido, prolongado e inoperante.

Interconexiones para Ciclos Fundamentales

La relación entre procesos transversales y formación, potencia la capacidad de la organización para combatir problemas en espiral, ocasionados por soluciones particulares que han creado problemas para otro equipo, o errores que tienen un efecto transversal.

El ciclo de servicio que se produce al interior de un proceso, compensa las reclamaciones que un equipo tenga contra otro, en razón a que el beneficio se hace colectivo y cobija a todos los que intervienen en su desarrollo. Las consecuencias son de orden plural y conducen a un sentimiento de cuerpo, que sustituye el resentimiento por la colaboración y traspasa los muros del individualismo, al manejo de la comunicación en circuito.

Medidas correctivas en un mapa de interacciones

Para identificar problemas y hallar soluciones

efectivas, debe observarse una panorámica de la organización, que destaque puntos críticos y permita eslabonar conexiones para establecer la dimensión real del problema y precisar los efectos que su contacto genera a su paso por áreas, grupos o puestos de trabajo.

Aunque pareciera una labor dispendiosa, que prorroga innecesariamente el diseño de la solución, asegura una medida integral que no deja cabos sueltos y alinea entornos para establecer un común denominador aplicable a diferentes clases de anomalías. Este sistema también optimiza el manejo del gasto que asigna recursos por una sola vez en la erradicación de anomalías, lo que -a la postre- viene a ser más productivo al eliminar de raíz la situación irregular.

Gerencia y monitoreo

El tema se plantea como prioritario debido a una interpretación restrictiva del vocablo y su significado. La gerencia efectiva consiste en unir la voluntad de las personas, para lograr un propósito más allá de sus necesidades inmediatas.

¿Cuál es la duda respecto a este párrafo?

El gerente efectivo no actúa como jefe, es un facilitador; no ordena, busca con su experticia y bagaje aceptación; contribuye a la concertación de responsabilidades y a la transferencia de información en forma clara y fluida. Para que esto ocurra, el gerente debe en primer término revisar sus propias actuaciones, reducir su intervención directa en las operaciones corrientes y remplazarlas por fomentar la iniciativa y la participación. La habilidad de escuchar y atender las sugerencias de sus colaboradores, impregna el ambiente de confianza y seguridad, elementos indispensables para la efectividad.

La gerencia implica liderazgo y la capacidad de llevar la organización a futuro, en razón a

que se debe tener una visión clara del estado final deseable para todo el sistema, incluyendo administración del factor humano, análisis financiero, estrategias de mercado, canales de comunicación, manejo tecnológico, habilidad para resolver los problemas, capacidad de aprendizaje y aún, esquemas mentales para el desarrollo del bienestar y seguridad en la organización. De ahí, que no todo empleado esté en condiciones reales de desempeñar la actividad gerencial.

Hoy en día, los perfiles gerenciales son cuidadosamente estudiados por las implicaciones que dicho desempeño ejerce en los equipos de trabajo, a tal punto que un gerente sin habilidades, puede debilitar a todo su grupo, por instrucciones impositivas y egocéntricas que distancian al trabajador del entorno competitivo dentro del cual puede operar con amplitud, dentro de un contexto determinado. Infortunadamente, la gerencia se ha venido manejando con enfoques de poder omnímodos y estatus otorgados por el nivel del cargo, ajenos a la competencia gerencial.

Con relación a los líderes del cambio, se les pide: desarrollar el Plan de Transformación, modelar las convicciones y comportamientos deseados, seleccionar al equipo conductor, superar con éxito y prontitud las resistencias e inercia y conseguir que la gente se mueva de una forma completamente nueva, sin desatender las labores propias de planeación, seguimiento, concertación y evaluación del desempeño. Tales requerimientos confirman la enorme cantidad de energía que se necesita para hacerlo y de las tácticas indispensables para no decaer en el intento. Lo primero que se debe adelantar, es el rodearse de un equipo de estrategias para el cambio, suficientemente capacitados y entrenados para afrontar la adversidad, el rechazo y la mediocridad.

Tal fortalecimiento se obtiene mediante el entrenamiento y formación en el manejo de los elementos constitutivos de la gestión y en el

análisis de los factores problema que aquejan a cada una de las áreas y en particular a los equipos de trabajo. La etapa de formación tiene una exigencia peculiar: “dar tiempo prudencial de desaprender y construir en colectivo los nuevos esquemas mentales que han de direccionar el cambio”. Cuando se pretende una conexión directa con las reformas, además de evaluar con prontitud los éxitos, las decepciones no se hacen esperar y la presión del medio por retomar las viejas prácticas, impide dar los primeros pasos en firme.

Sin embargo, el liderazgo ni se ejerce, ni se transmite. Infortunadamente, los cambios se inician en forma radicalmente opuesta, pues provienen de la alta dirección, quien se siente involucrada por el hecho de haber gestado la idea y poseer la facultad para exigir. Es entonces, cuando las directrices emanan a diestra y siniestra, caracterizadas por la inmediatez y el afán compulsivo de observar resultados.

Ante la propuesta de un cambio radical en la organización, la gerencia no sólo debe establecer el estado actual de los elementos constitutivos de la gestión, sino la forma que éstos deben adquirir en el nuevo Estado. No basta con disponer el cambio, es preciso identificar las causas determinantes de las prioridades por reformar, establecer el nivel de alcance y planear la forma en que los elementos renovados se interconectan con los que permanecen y se afianzan en rutinas.

Para el efecto, la alta dirección debe contar con un Plan de Transformación enmarcado en la visión deseada y con plena identificación de las relaciones y acciones que se requieren para alcanzar el estado futuro. De igual forma, es preciso determinar los esquemas de trabajo para manejar con acierto la etapa de transición, en la cual tiene lugar todo el cambio.

El Plan se constituye en una especie de “mapa” que orienta a los equipos y personal en general a identificar y comprender las nuevas ru-

tas de actuación y a adecuar los comportamientos y rutinas hacia los nuevos destinos. Una de las mayores dificultades que ofrecen las reestructuraciones es el ser concebidas por un comité reducido, sin suficiente representatividad que -bajo cábalas casi siempre de orden subjetivo- sugieren modificaciones a la estructura sin que previamente se cuente con un análisis colectivo de problemas, donde se destaquen los aspectos inaplazables de cambio y el porqué de los mismos.

Al respecto, es indispensable precisar que durante la transición, las actividades ordinarias se continúan realizando y ante la expectativa del funcionario sobre su estabilidad laboral, resulta dispendioso que él -motu proprio- adopte nuevas formas de desempeño, si no cuenta con esquemas definidos sobre qué continuar desarrollando y qué erradicar definitivamente de su agenda habitual.

El cambio resultará eficaz si está impulsado por una visión y tiene una orientación sistémica, de tal suerte que las partes modifiquen su interrelación para el logro de una dinámica diferente, que a su vez implica:

1. Realizar una valoración minuciosa sobre la capacidad de operación de la organización ponderando:

- Recursos Físicos.
- Recursos tecnológicos.
- Recursos Financieros.
- Recursos Materiales.
- Infraestructura.
- Competencias y habilidades del factor humano.

2. Definir prioridades a realizar y cruzarlas con la capacidad operacional valorada.

Con base en lo anterior, formular metas institucionales, a las cuales deben contribuir todas las áreas de la organización desde su Misión.

Las metas determinarán el número y clase de procesos a desarrollar, sin apartarse de los procesos identificados como vehículos para alcanzar las metas trazadas.

Los procesos definirán con claridad, los perfiles requeridos para adelantar con conocimiento y experticia las acciones mediante las cuales se cumplirán los objetivos que éstos contemplan.

3. Asignar a cada proceso un gerente, que no se refiere automáticamente al jefe del área correspondiente y que debe ser seleccionado dentro de los empleados con mayor bagaje en el tema al que el proceso remite.

4. Obtener que los gerentes se comprometan a orientar la gestión de sus dependencias y grupos, hacia la Visión deseada.

5. Asumir bajo una comprensión racional, las relaciones existentes entre la cultura del futuro, la estructura del presente, las funciones de los cargos y las tareas provenientes de las instrucciones gerenciales, los sistemas de información y el significado que los empleados atribuyen a su trabajo en la Entidad.

Todos estos aspectos deben hacer parte integral del Plan de Transformación, de tal manera que ante la organización, quede claro que la Visión final del Estado, es el planteamiento que las directivas hacen de sus prioridades y compromisos y que delimitan el contexto dentro del cual deben extractarse las metas y no de una normatividad rígida que se aparta de las necesidades prácticas del momento.

Los procesos guían la gestión gerencial, en razón a que describen los compromisos mediante los cuales las dependencias aportan al alcance de las Metas Institucionales con otros procesos, procedimientos o acciones descritas con claridad. En la medida en que las acciones se van desarrollando, surgen nuevas situaciones y cuestionamientos como:

- ¿Cómo podemos avanzar con celeridad hacia el estado deseado? ¿Qué estrategias se requieren?

- ¿Cómo se conducirá el esfuerzo de ejecución?

- ¿Cuál debe ser el enfoque en la conducción gerencial?

El estilo de dirección renovado que se adopte debe contar con el apoyo de una masa crítica de la organización; de lo contrario, las funciones de los cargos que no se han eliminado lograrán socavar el esfuerzo gerencial y los individuos se atrincherarán bajo la sombra del manual de funciones (rutinas) que -a fin de cuentas- es la herramienta que soporta la evaluación del desempeño, en orden a la reglamentación emanada del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El cambio debe evidenciarse en el comportamiento de las directivas y en los nuevos esquemas de gestión gerencial, para dar el primer paso en la implementación de prácticas renovadoras. Sólo de esta forma, se abonará el terreno para que los procesos se arraiguen en la nueva cultura y empiecen a dar frutos.

En la gestión por procesos, los líderes deben expresar sin ambigüedades, que hacen tránsito de las funciones, a los procesos y que por lo tanto, las funciones de los cargos deben reformarse para dar lugar a las acciones que contemplan los procesos en los cuales el titular del cargo presta su contribución.

El trascender a los procesos no sólo toca aspectos de forma; remite a aspectos sustanciales de fondo, puesto que los componentes planeación, gerencia, evaluación, medición y servicio, sufren transformaciones radicales en el sentido de que la planeación ya no corresponde a una oficina satélite ajena al devenir de la Institución, sino que recae en todas las áreas y equipos mediante un ejercicio corporativo.

De igual forma, la gerencia la ejerce el superior del área en conjunto con los gerentes de proceso, puesto que los resultados obtenidos a través de éstos, suman y restan en la valoración promediada de la dependencia y tienen una ponderación específica en la medición de las Metas Institucionales.

El componente control, da paso al monitoreo que implica involucrar al gerente con el desarrollo de las acciones y con las contingencias del proceso, a tal punto que en el acompañamiento, deben avizorarse los riesgos posibles y adoptar las medidas que los superen o de lo contrario, la gestión gerencial se verá afectada.

Igual sucede con la medición, que no puede sujetarse a planes indicativos genéricos, referidos a planes de desarrollo cuya viabilidad real es de menos del 50%, por razones presupuestales o de capacidad operacional; por lo tanto, los indicadores deben referirse en primer término, a Metas Específicas de los procesos y en segundo término, a Metas Institucionales.

¿Por qué la capacidad gerencial es clave ante los cambios?

Se ha mencionado que el cambio se hace evidente con nuevos esquemas de trabajo puestos en práctica por la alta dirección; así mismo, la eliminación de actividades debe emanar de la gerencia, al igual que el monitoreo sobre las nuevas prácticas.

Tal vez sea el momento más importante respecto a la intervención gerencial -puesto que la comprensión por parte de los individuos no puede presumirse como óptima en su etapa inicial- requiere aclaraciones, precisiones y aún reformulaciones, cuando lo planeado no coincide con lo ejecutado.

Esta necesidad establece la urgencia de designar los gerentes con base en una valoración efectiva de sus habilidades gerenciales, pues-

to que una falencia en este sentido, afectarían la conducción de un grupo y las deficiencias en planeación, comunicación, concertación, solución de problemas, monitoreo, capacidad de análisis, delegación y evaluación, podrían multiplicarse a la enésima potencia ante un equipo que -dadas las tradiciones gerenciales- debe sujetarse a los estilos de su inmediato superior, lo que hoy por hoy, no remite propiamente a la negociación.

La planeación corporativa sustituye la planeación tradicional -ejercitada por una oficina satélite que en nada interviene en la operación de las áreas- por una habilidad típica de la gerencia, que convoca a su equipo para construir en colectivo los procesos y determinar los planes de acción que van a constituirse en la carta de navegación de los equipos, para encauzar su avance en la consecución de las metas.

El monitoreo tiene como finalidad prever obstáculos y anticiparse a inconvenientes, de tal suerte que las acciones avancen de acuerdo a lo previsto y lo que es más importante, corroborar que la asignación de los responsables ha sido adecuada en orden a las capacidades valoradas en los individuos.

La evaluación sistemática conforme a la ejecución de las acciones, permite evitar hechos irregulares o desviación sobre la ruta que traza el proceso. Así mismo, cuando los resultados parciales no son satisfactorios, el gerente cuenta con todos los elementos de juicio para producir las mejoras a tiempo y reconducir el proceso hacia lo esperado, reasignando responsabilidades y ajustando tiempos para facilitar la obtención de los resultados.

La definición de estrategias, permite considerar todos los aspectos que pueden interferir la gestión, ya sea que provengan del interior de la organización o sean producto del devenir externo. En este análisis, los equipos se anticipan a qué factores sorpresivos desvían el curso del proceso o qué costumbres priman sobre

cambios, por no haberse previsto estratégicamente acciones que eviten la interferencia o afectación, según el caso.

La delegación, bajo la certeza de las habilidades que posee el funcionario, tiene como efecto directo la eliminación de las supervisiones, vistos buenos o conceptos previos, ya que se cuenta con parámetros de eficiencia claramente identificados y corroborados a través de evaluaciones anteriores.

El aprendizaje sólo puede convertirse en parte de la Cultura básica de la organización, si los gerentes expresan su compromiso con actuaciones renovadoras y una disposición clara a la formación, para desarrollar las habilidades indispensables que los habilite para adelantar una gestión eficaz. Los gerentes deben tomar verdadera conciencia sobre las implicaciones de los cambios declarados y de la coherencia en la adopción de nuevas prácticas, que den claras señales sobre la transformación asumida.

Un aspecto clave sobre los comportamientos de la alta dirección al pasar de una modalidad de trabajo a otra, estriba en el trato y comunicación desencadenada con los colaboradores, puesto que si el cambio se promulga ampliamente, pero los rituales permanecen idénticos, las señales respecto al compromiso serán equívocas y en consonancia, estarán dadas las respuestas de los subalternos. Así mismo, las relaciones de un gerente con sus homólogos, deben fundamentarse en la consulta e intercambio de opiniones, más que en requerimientos sobre aprobaciones o autorizaciones, lo que permitirá expresar con hechos, que se tienen claras las implicaciones de los procesos transversales -en el sentido de obviar las divisiones de la estructura- cuando un proceso que nazca en otra área, demande la contribución de alguno de los profesionales o colaboradores asignados a la planta de personal de su dependencia.

Tales criterios determinan un pensamiento abierto y flexible, puesto que las reacciones que los comportamientos gerenciales determinen a su alrededor, van a producir conjeturas y conclusiones que retrotraigan al gerente a sus esquemas tradicionales que pese a su obsolescencia, proporcionan seguridad y una connotación de poder indispensable para sentirse superior.

En conclusión, los directivos deben expresar su compromiso desarrollando sistemas integrados de revisiones de comportamiento y mejoramiento, para establecer el sistema de recompensas ante la nueva postura de actitud. Lo anterior es absolutamente necesario, por las reacciones de resistencia y oposición que normalmente se desprenden de todo cambio.

NORMATIVIDAD

La reiteración normativa sobre el tema de la simplificación de trámites, hace necesario optar por lineamientos prácticos que unidos a las normas existentes, generen acciones concretas.

En efecto, las siguientes normas definen un derrotero a seguir dentro de esa aproximación práctica al tema. Algunas de las normas mencionadas a continuación, se encuentran también en el primer tomo de la presente Guía, no obstante, para efectos prácticos, las volvemos a mencionar con el fin tener una visión completa del ámbito jurídico en el que nos vamos a mover durante nuestro análisis.

Constitución Política de Colombia

El artículo 83 de la Constitución Política, establece el principio de la presunción de buena fe en todas las gestiones que adelanten los particulares ante las autoridades públicas.

El artículo 84, dispone la prohibición a las autoridades públicas de establecer y exigir permisos, licencias o requisitos adicionales, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados en forma general.

El artículo 95, establece como deber de todas las personas, cumplir la Constitución y las leyes.

El artículo 113, establece que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines.

El artículo 209, determina que la función pública está al servicio de los intereses generales y está fundamentada en los principios de moralidad, igualdad, economía, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El artículo 333, en referencia al ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada, ordena que sin autorización de la ley, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos que las limiten.

Ley 190 de 1995. Estatuto Anticorrupción

Esta Ley en el artículo 83, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la misma, expidiera normas con fuerza de ley, para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

Ley 734 de 2001. Código Único Disciplinario

La Ley 734 de 2001, por la cual se expidió el Código Único Disciplinario, establece Deberes que incluyen básicamente: cumplir la Constitución, las leyes, los acuerdos distritales, las órdenes superiores adoptadas en ejercicio de las atribuciones jerárquicas; ejecutar los planes de desarrollo; custodiar y cuidar la información que conserven bajo su cuidado; ejer-

cer las funciones consultando el bien común, teniendo siempre presente que los servicios que prestan, constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos; dictar los reglamentos o manuales de funciones de la entidad; y crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a la ciudadanía, que faciliten a ésta, el conocimiento periódico de la actuación administrativa -artículo 34-.

A su vez y en relación con algunos trámites estudiados, el omitir o retardar funciones propias del cargo, se constituye en falta gravísima cuando de tales actuaciones u omisiones se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales.

Los aspectos tecnológicos que se desarrollen, deberán tener en cuenta que también constituye falta gravísima causar daño a los equipos estatales de informática, alterar, falsificar, introducir, borrar, ocultar o desaparecer información en cualquiera de los sistemas de información oficial contenida en ellos o en los que se almacene o guarde la misma, o permitir el acceso a ella a personas no autorizadas.

Decreto 2150 de 1995

El Decreto 2150 de diciembre 5 de 1995 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas al Ejecutivo

mediante el artículo 83 de la ya mencionada ley 190 de 1995.

Este Decreto en sus considerandos expuso la voluntad del Estado, orientada al cumplimiento de sus fines esenciales, mediante la promoción de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, eliminar toda regulación, trámite o requisito que dificulte el ejercicio de las libertades ciudadanas.

Establece la supresión y reforma regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios e inclusive, ordena que las entidades de la Administración Pública deberán habilitar sistemas de transmisión electrónica de datos, para que los usuarios envíen o reciban información requerida en sus actuaciones frente a la administración, y las entidades no podrán limitar el uso de tecnologías para el archivo documental por parte de los particulares, sin perjuicio de los estándares tecnológicos que deban adoptar aquellas, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de los particulares -artículo 26-.

Ley 489 de 1998

Establece el Estatuto Básico de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, además de disponer la supresión y simplificación de trámites como un objetivo permanente.

Dispone, en el artículo 6° que en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de las funciones de las entidades públicas, a efectos de lograr los fines y cometidos estatales, ordenando que ellas colaboren entre sí facilitando el ejercicio de sus funciones, con la orden perentoria de que los funcionarios se abstengan de impedir o estorbar el cumplimiento de las normas orientadas a que se hagan efectivos aquellos principios.

Código Contencioso Administrativo

El artículo 3° establece que los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; que no se exijan más documentos y copias de los estrictamente necesarios.

METODOLOGÍAS PARA SIMPLIFICAR TRÁMITES INTERISTITUCIONALMENTE

Expuestas las razones conceptuales que nos llevan a pensar en la necesidad de modificar los paradigmas en la prestación del servicio público y descritas las normas que regulan la actuación administrativa en materia de simplificación de trámites, procesos y procedimientos, nos enfrentamos entonces al momento de implementar los cambios que nos proponemos; de llevar a la práctica el contenido conceptual que acabamos de explicar.

Esto es posible hacerlo mediante la aplicación de unas metodologías que nos permitan, desde una perspectiva gerencial, desde una visión de procesos transversales como la que acabamos de describir, recorrer un camino práctico pero al mismo tiempo coherente, a lo largo del cual encontremos la información necesaria, la dividamos de manera que facilite nuestro análisis, la analicemos jurídicamente, la comparemos con lo que quienes la aplican opinan acer-

ca de su eficiencia y finalmente, propongamos soluciones prácticas para cumplir con nuestro objetivo de prestar un servicio público mucho más cercano al ciudadano y alejado de los formalismos burocráticos característicos del sector estatal.

A continuación, presentamos siete metodologías encaminadas no sólo a reducir trámites a nivel interinstitucional, sino también a brindar una visión mucho más integral del servicio público, que le permita al funcionario que quiera implementarlas, buscar un resultado final eficiente y efectivo al cabo de un proceso, que vaya más allá del sólo cumplimiento de la ley, sin desvirtuarla, claro está, pero permitiéndole actuar como gerente de sus propias funciones, de manera que esté en capacidad de decidir qué debe hacer para mejorar su desempeño y el de las dependencias o entidades que circundan su labor.

Metodología *Focus Goup*

El propósito general de esta herramienta, es dimensionar el lugar que ocupa dentro del conjunto de necesidades de la ciudadanía, el racionalizar los trámites que le son propios en las relaciones con la administración. Una vez constatada la real importancia que tiene para el ciudadano el hecho de suprimir trámites, se procede a descubrir las áreas prioritarias en que debe concentrarse el ejercicio.

OBJETIVO GENERAL

Realizar un conjunto de actividades indagatorias y de análisis, que permita dimensionar la importancia que los trámites

ocupan para la ciudadanía en su escala de necesidades y las áreas de interés en que el ejercicio debe concentrarse. Lo anterior, permitirá realizar recomendaciones para el diseño de políticas y el desarrollo de nuevos instrumentos orientados a disminuir la tramitología.

Con el uso de esta metodología, se pretende definir las áreas de interés y los niveles de calificación y priorización de los trámites, así como obtener antecedentes sobre el conocimiento y percepción de la ciudadanía acerca de los servicios que prestan las entidades públicas.

DESARROLLO

La metodología prevista para captar información desde la perspectiva del usuario, se ha construido sobre una forma de investigación denominada grupos focales (Focus Group), la cual constituye una técnica de recolección de información basada en entrevistas colectivas y semiestructuradas, realizadas a grupos homogéneos.

Con miras a lograr los objetivos previstos, se deben instrumentar guías previamente diseñadas, combinadas con encuestas (método cuantitativo), para facilitar la captura de información relevante, a partir de la cual el moderador induce a los participantes, a expresarse de manera libre y espontánea sobre puntos de interés.

En este caso, el punto estratégico a auscultar, es la percepción de la ciudadanía en torno a la problemática de trámites y la forma como conciben la relación ideal Estado- Sociedad. Lo anterior, no excluye que también se involucre una visión autocrítica del ciudadano, evaluando su propia contribución y las prácticas irregulares que ha incorporado y realimentan las irregularidades del sistema de trámites. Para apoyar su desarrollo, se cuenta con los instrumentos logísticos necesarios para obtener la

información de referencia, que permita sacar conclusiones que lleven a tomar decisiones de fondo. Dichos instrumentos logísticos, que se ilustran a continuación, son dos: el primero, está concebido para contar con una información inicial de referencia, y el segundo, es el cuerpo mismo de la encuesta. Vale la pena agregar que las preguntas, tanto del cuestionario inicial, como del cuerpo de la encuesta,

pueden variar de acuerdo con las necesidades del sector que se vaya a auscultar. Lo que a continuación se propone como ejemplo, es solo una muestra de lo que se debe hacer en un caso particular. Para este ejemplo, en concreto se escogió el sector empresarial de la construcción.

Ejemplo. Información inicial.

FOCUS GROUP

CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN SECTOR EMPRESARIAL DE LA CONSTRUCCIÓN

EXPLICACIÓN

Si desea intervenir, levante la mano. El moderador retendrá el orden en que se ha solicitado la palabra y la irá otorgando siguiendo el mismo curso. Le agradecemos ser conciso y expresar su opinión con claridad utilizando 3 minutos máximo. No se extienda innecesariamente en la argumentación que expresa. Es muy importante respetar las diferencias; esto permitirá que quien intervenga termine de desarrollar su idea y si usted no la comparte, solicite la palabra y espere el turno para expresar su opinión.

Para ambientar la participación de los asistentes, utilice los espacios que abre cada uno de los siguientes cuestionamientos:

MECANISMOS PARA FACILITAR LA INTERACCIÓN

a) De la lectura integral de la encuesta ¿cuál es la pregunta que considera de mayor importancia y por qué?

b) ¿Percibe que en esta reunión se está trabajando para facilitar su actividad productiva?

Sí No

Por qué?

c) ¿Cree en los beneficios de un nuevo programa antitrámites?

Sí No

Por qué?

d) ¿A cuántas reuniones de esta naturaleza ha asistido en los últimos dos años?

e) ¿Qué opinión le merece la iniciativa del Estado para reducir los trámites?

**FOCUS GROUP
ENCUESTA
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA EL SECTOR EMPRESARIAL
SECTOR EMPRESARIAL DE LA CONSTRUCCIÓN**

1. ¿Conoce la totalidad de los trámites vigentes que regulan su actividad productiva?
Si No
2. Califíque de 1 a 5 el grado de observancia que Usted tiene frente a los trámites que le son inherentes a su actividad.
1 2 3 4 5
3. Considera que los trámites vigentes son:
a) Los esenciales Si No
b) Contemplan aspectos puramente formales Si No
4. ¿Cómo caracterizaría aquellos trámites que considera esenciales?
Largos Costosos Contradictorios Óptimos
5. ¿Podría indicar los requisitos que debe acreditar dos o más veces para diferentes entidades?

6. ¿Qué medio de información utiliza para conocer las obligaciones y requisitos que le corresponde atender para la operación de su negocio?
Internet Diario Oficial Tramitador Otros
7. ¿Cuál es el mecanismo que utiliza normalmente para cumplir con sus obligaciones ante el Estado y Alcaldía?
Tramitador Gestión Lobby Trámites parciales sobre aspectos básicos
Contactar directamente al funcionario responsable El propio abogado de la compañía
Otros
8. Señale la mayor dificultad con que se encuentra para obtener la información necesaria para la constitución, modificación o funcionamiento de su Compañía.
No existe información Existe información parcial Existe información dispersa
La información está reducida a los requisitos propios de un área
La información no contempla los requisitos de conjunto de la Entidad controladora
Se proporciona de forma desactualizada Se proporciona de forma confusa
Se remite a otra fuente de información errada
Se provee información sobre un marco legal general, pero no sobre los pasos que se derivan del trámite
9. ¿Qué formalismos y documentos eliminaría de los trámites del sector de la Construcción?

10. En el ejercicio de su actividad, podría indicar ¿cuáles son los trámites, exigencias legales y requisitos que le generan mayores problemas y que afectan los costos y calidad de su actividad?

11. ¿Qué táctica utilizaría para tener una relación más directa con el Estado y Alcaldía; estar en regla con los trámites y requisitos legales?

12. Podría indicar ¿cómo afecta a su actividad la regulación existente?
Le distrae de su principal actividad Le genera costos innecesarios
Le ilustra acerca de aspectos que desconocía Le incomoda por ser absurda
Le incomoda por ser inoperante Le afecta al ambiente de trabajo de su organización
Le genera un clima de disciplina de acatamiento a las normas
Le genera problemas en la cadena de servicio con sus clientes
Le genera un clima de control y observancia por parte de la autoridad
Cree que con el cumplimiento de las normas contribuye al bien común de la sociedad

Metodología para selección de sectores

OBJETIVO GENERAL

Se pretende iniciar el proceso, seleccionando sectores estratégicos de la administración pública, validando dicha escogencia a través de reuniones con los directivos de los sectores seleccionados y de los gremios de usuarios afectados por los trámites escogidos para analizar.

Los sectores a los que se hace referencia, pueden asimilarse -para efectos del presente ejercicio- a los sectores administrativos a los que se refiere el artículo 42 de la Ley 489 de 1998, es decir, el Ministerio, el Departamento Administrativo, las Superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquellos, según corresponda a cada área.

DESARROLLO

Acoger la perspectiva del análisis sectorial, implica establecer cuál es el referente más apropiado a efectos de determinar cuáles de las actividades y sectores de la administración pública, merecen especial detenimiento con miras a centrar los esfuerzos de la iniciativa, tanto en términos de determinar el universo legal a analizar, como de las propuestas de optimización y mejora.

Para efectos de realizar este análisis, se debe tomar como base la Guía General de Información Ciudadana, elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. En los casos en que el ejercicio se haga a nivel regional o local, se puede acudir a la Guía de Información Ciudadana o a las bases de datos

locales de la Cámara de Comercio del lugar correspondiente.

Sobre esta base, el planteamiento consiste en determinar un segmento-objetivo, conformado por un número razonable de sectores que sumados, impacten a un grupo representativo de ciudadanos, que potencialmente se beneficien del proyecto.

Esta perspectiva tiene sentido en la medida que la conformación de sectores por número de ciudadanos beneficiados, es un buen predictor y tiene una relación directamente proporcional al número de beneficiarios del Proyecto, es decir: intervenir en los sectores de mayor peso específico, permite deducir que las soluciones tendrán un impacto directo en un más alto número de usuarios.

La escogencia de los sectores debe ser iniciativa del funcionario o la entidad que vaya a liderar el proceso, como consecuencia del acuerdo al que previamente se haya llegado en los focus groups. Debe tratarse de datos actualizados, aunque de no ser posible una actualización demasiado reciente, debe procurarse que la información que se obtenga no afecte de manera exagerada la actividad cotidiana del ciudadano.

Sobre este referente, se procede a establecer la conformación porcentual de cada uno de los sectores escogidos y así, ponderar la participación de cada uno de éstos dentro de la estructura de trámites correspondiente. Con este punto de partida, resulta factible definir un Pareto que determine el grupo de sectores que aglutinan al mayor número de ciudadanos y por ende, permiten predecir un mayor ámbito de influencia del proyecto.

Metodología para selección de subsectores

OBJETIVO GENERAL

Escogidos los sectores de la administración pública que van a ser analizados, el paso siguiente es focalizar las actividades que van a ser intervenidas dentro de los sectores seleccionados.

El método es aplicable una vez se hayan determinado sectores prioritarios sobre los cuales se pueda estimar el peso específico de las actividades públicas a analizar.

DESARROLLO

Conscientes de las limitaciones y dispersión generada al abocar todo el cúmulo de subsectores y actividades asociadas al sector público, se debe proceder a concertar las pautas dentro del equipo de personas involucradas en el proceso, para definir los subsectores que se van a incluir en la intervención.

Las fuentes de información tomadas en cuenta para la estrategia de subsectorización se resumen en:

- Retroalimentación obtenida en Focus Groups.
- Reuniones con representantes de gremios o asociaciones de usuarios de cada sector seleccionado.

- Estudio estadístico de Registros en la Cámara de Comercio sobre peso específico de actividades productivas al interior de los sectores seleccionados, utilizando el CIIU a 3 dígitos y en algunos casos a 7 dígitos.

Las reuniones con los sectores seleccionados deben dar como resultado la escogencia de ciertos trámites al interior de cada uno, que afecten a la mayor parte de la ciudadanía involucrada con éstos.

Si por ejemplo se escoge el sector de la construcción en la ciudad de Bogotá, es muy posible que un trámite que afecte a todo ese sector en general, sea el de la “Expedición de Licencias de Construcción para vivienda”; o si se escoge el sector comercio de la capital, es posible que se descubra que los mayores problemas los tiene quien necesita dar cumplimiento al trámite de “Apertura y Funcionamiento de Establecimientos de Comercio”.

La metodología aplicada a la subsectorización debe tener claro que, a partir de los análisis a nivel sectorial y los hallazgos producto de la retroalimentación directa, Focus Group, reuniones y documentación general sobre segmentos específicos susceptibles de especialización, se debe obtener un universo completo de los trámites del correspondiente sector.

Metodología para la determinación del universo de trámites objeto de estudio

OBJETIVO GENERAL

Seleccionados sectores y subsectores, se procede entonces a configurar el panorama general de los trámites que van a ser analizados.

DESARROLLO

Dada la complejidad de los trámites de la administración pública, la determinación de un universo base que permita definir un grupo suficiente, amplio y representativo de éstos, tanto en el ámbito nacional como en el local, debe constituirse en una prioridad de la iniciativa de simplificación.

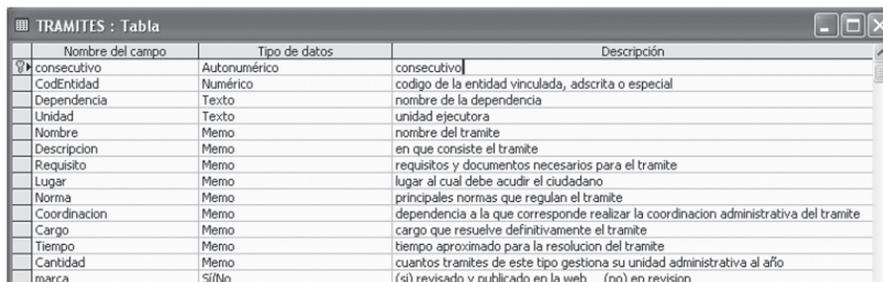
Se propone determinar los trámites a analizar en dos grandes etapas. La primera remitida a los trámites nacionales y la segunda a los locales.

TRÁMITES NACIONALES

Como su nombre lo indica, este tipo de trámites cubre aquellos que el ciudadano realiza ante entidades de carácter nacional, entre otros: Ministerios, Departamentos Administrativos, Corporaciones Autónomas Regionales, Establecimientos Públicos, etc. La fuente inicial de información debe ser la Guía General de Información Ciudadana desarrollada por el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP.

La estructura original de la Base de Datos se presenta en la información de la siguiente gráfica, que muestra el diseño para la Tabla-Base denominada "Trámites":

Estructura de la base de datos de la Guía de Información Ciudadana



Nombre del campo	Tipo de datos	Descripción
consecutivo	Autonumérico	consecutivo
CodEntidad	Númérico	codigo de la entidad vinculada, adscrita o especial
Dependencia	Texto	nombre de la dependencia
Unidad	Texto	unidad ejecutora
Nombre	Memo	nombre del tramite
Descripcion	Memo	en que consiste el tramite
Requisito	Memo	requisitos y documentos necesarios para el tramite
Lugar	Memo	lugar al cual debe acudir el ciudadano
Norma	Memo	principales normas que regulan el tramite
Coordinacion	Memo	dependencia a la que corresponde realizar la coordinacion administrativa del tramite
Cargo	Memo	cargo que resuelve definitivamente el tramite
Tiempo	Memo	tiempo aproximado para la resolucion del tramite
Cantidad	Memo	cuantos tramites de este tipo gestiona su unidad administrativa al año
marca	Si/No	(si) revisado y publicado en la web (no) en revision

Fuente: DAFP.

TRÁMITES DISTRITALES, LOCALES O REGIONALES

Las autoridades locales a las que se acudirá para determinar los trámites que atañen a cada sector escogido, deberán ser seleccionadas de acuerdo con la importancia que para la localidad o la región, representan como fuente de información ciudadana.

En el caso, por ejemplo, de la capital de país, se escoge como fuente de información en materia de trámites, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Programa Red Capital. Adicionalmente, es posible indagar por información haciendo un barrido de las entidades públicas que cuenten con página web, para verificar trámites acerca de los cuales no existe información de referencia en otras fuentes.

Una vez verificada la información de los trámites procedentes de las tres fuentes citadas anteriormente, se procede a su unificación e integración en formato compatible con la Base de Datos DAFP, a efectos de lograr una herramienta informática única de verificación y selección de trámites.

Metodología para el análisis jurídico de trámites

OBJETIVO GENERAL

Como parte de la infraestructura operativa que ponga en marcha el proceso, debe constituirse un equipo jurídico que analice las normas legales que regulan cada trámite. La idea es entonces, que el funcionario encargado de liderar el proceso, escoja a un conjunto de profesionales del derecho lo suficientemente capacitados en cada uno de los aspectos en los que consiste el proyecto, con el fin de garantizar la adecuada interpretación de las normas, así como el análisis de las mismas.

Se pretende asegurar que ese equipo jurídico que se constituya, tenga los elementos y conceptos básicos necesarios para la buena ejecución de su trabajo.

Es importante resaltar en este punto, que no estamos señalando que el líder del proceso deba ser un abogado. Se trata de que quien dirija el proceso, escoja a los abogados más adecuados para adelantar los estudios jurídicos que van a ser necesarios. Con este fin, se brindan las siguientes directrices para dicha escogencia.

DESARROLLO

Constitución del equipo jurídico del proyecto

La entidad o funcionario que esté liderando el proyecto debe tener, como punto de partida, al momento de escoger los equipos, los siguientes referentes básicos: en primer lugar, las características del equipo de trabajo; luego, las líneas de trabajo que se abordarán y finalmente, las pautas de rendimiento que se van a

medir para evaluar la eficiencia y eficacia del trabajo. Enseguida se explican cada uno de los referentes mencionados.

Configuración del equipo

Tamaño del equipo: Dependerá de qué tan densa sea la normatividad que confluje tanto a nivel nacional como local, al momento de analizar el volumen total de los trámites a estudiar.

Perfil: Estará condicionado por la naturaleza de los sectores seleccionados. De acuerdo a éstos, se elegirán las especialidades del derecho que más se ajusten a la especificidad de la actividad productiva del caso.

Determinación de líneas de trabajo

Asignación de responsabilidades: Se recomienda establecer responsabilidades a cada uno de los miembros del equipo jurídico, contemplando la definición de estándares de productividad y rendimiento, frente al análisis jurídico (nivel de rendimiento en cuanto normas analizadas en un período de tiempo determinado y tiempos en la consecución de normas).

Apoyo: Para efectos de facilitar el trabajo del equipo, se sugiere considerar la posibilidad de fortalecerlo con un asistente jurídico responsable de la referenciación y consecución de normas específicas para cada uno de los sectores seleccionados.

Pautas de Trabajo para el Equipo Jurídico

Abocan tres macroactividades:

- Lectura global de las normas reportadas, encontradas como reguladoras de los trámites de cada uno de los sectores seleccionados.

- Identificación de normas vigentes pertinentes y depuración de las reglamentaciones reportadas.

- Entrega de reportes finales, bajo el criterio de generar alarmas que permitan la integración de Equipos de Discusión Interinstitucionales, para identificar dualidades, contradicciones, vacíos y en consecuencia, determinación de propuestas de eliminación, fusión u optimización.

Criterios para el diseño y estructuración de la Matriz Reporte de Abogados

Para efectos metodológicos, se diseñó la “Matriz Resumen Reporte de Abogados”, con la que se pretende unificar el formato de recepción del insumo del grupo jurídico de una forma sencilla y clara, con la finalidad de permitir un análisis rápido de la información. El diligenciamiento adecuado de la matriz, facilitará el análisis de las normas y el llegar a conclusiones y recomendaciones mucho más efectivas.

Se trata entonces de que una vez efectuado el análisis jurídico correspondiente, los abogados diligencien, columna por columna, la siguiente matriz, que les permitirá seleccionar con mayor facilidad las disposiciones objeto de estudio, sacar conclusiones acerca de las mismas y finalmente, tomar decisiones y hacer recomendaciones para modificar o suprimir las leyes, decretos o reglamentos que consideren deben cambiarse.

Una muestra de la matriz empleada se encuentra en la gráfica.

MATRIZ RESUMEN REPORTE DE ABOGADOS

TRÁMITE:
(INDEPENDIEMENTE QUE LA NORMA ESTE VIGENTE O NO,
POR FAVOR DILIGENCIE LOS DATOS)

NORMAS ENTREGADAS	¿ESTÁ VIGENTE?	ENTIDADES QUE INVOLUCRA	REQUISITOS	DOCUMENTOS	OBSERVACIONES

NORMAS HALLADAS	ENTIDADES QUE INVOLUCRA	REQUISITOS	DOCUMENTOS	OBSERVACIONES

NORMAS HALLADAS: AQUELLAS ADICIONALES A LAS ENTREGADAS QUE DEROGAN, AMPLÍAN O SEAN NUEVAS.

REQUISITOS: FORMALIDADES QUE SE CUMPLEN ANTE LA ENTIDAD O DATOS QUE SE REPORTAN A LA SOLICITUD DEL TRÁMITE (EJEMPLO: DATOS GENERALES DE LA EMPRESA, ORIGEN DEL CAPITAL, ETC.)

DOCUMENTOS: ACREDITACIONES (ESCRITURA DE CONSTITUCIÓN, REGISTRO MERCANTIL, PLANOS, ETC.)

OBSERVACIONES: HACER UN ANÁLISIS PRECISO (SIN RETÓRICA) SOBRE DUALIDADES, INCONSISTENCIAS, VACIOS, SOBREREGULACIONES O DEMÁS ASPECTOS QUE JUZGUE CONVENIENTE PARA EL ESTUDIO.

Elementos de juicio para elaboración del cuestionario

La finalidad de la elaboración del cuestionario, es presentar una guía no exhaustiva al Equipo Jurídico, en la cual se indiquen preguntas concretas que limiten la respuestas al objetivo del proyecto.

Para esta guía se han tomado en cuenta dos criterios de valor:

- Preguntas relativas a la validación normativa sobre la cual se sustenta el trámite en cuestión.
- Preguntas enfocadas a estimular el aporte de ideas, acerca de posibles alternativas que puedan ser de utilidad para la finalidad del Proyecto.

Primer Criterio de Valor

1. ¿La norma está vigente o no está vigente?
2. ¿Esta norma tiene modificaciones posteriores o no?
3. ¿A qué sectores productivos aplica dicha norma?
4. ¿Esta norma aplica a más de un Ministerio?
5. ¿Esta norma aplica a más de una entidad?
6. ¿Qué aspectos considera que está regulando la norma, que escapan al espíritu inicial o regulan otras materias?
7. Lo que se está regulando por esta norma ¿es consecuente con el rango de ésta? (Por ejemplo, si una resolución o circular de carácter interno, está regulando aspectos que deberían ser objeto de Ley o decreto)
8. ¿Hay algún artículo de esta norma, donde sea explícito que deroga o complementa

- ta otras disposiciones? ¿Cuáles artículos y normas? Por favor precise.
9. Los datos o registros que pide dicha norma ¿están sobredimensionados o piensa que se pueden reducir? En caso que piense que se pueden reducir indique cuáles se eliminarían y porqué.
 10. Los datos o registros que pide dicha norma ¿presentan dualidades frente a requerimientos de otras o son específicos?. Por favor detalle.
 11. ¿Qué aspectos establece la norma como objeto de regulación posterior? (Por ejemplo, el Presidente mediante decreto reglamentará..., el Congreso expedirá la ley...)
 12. ¿Qué normas se han expedido como consecuencia de esta regulación posterior, o conoce que está en trámite o en estudios preliminares, etc?
 13. ¿La norma presenta contradicciones internas? ¿En qué aspectos? ¿Cuál es el aspecto que predomina y cuál es el que debe ceder en aras de la consistencia de la norma?

Segundo criterio de valor

13. ¿Piensa usted que esta norma se puede integrar con otras normas o disposiciones a fin de obtener una única? Por favor, concrete.
14. ¿Piensa usted que esta norma es demasiado ambigua y que en ella caben una pluralidad de interpretaciones? O es concreta para el objeto que aplica.
15. En su experiencia profesional ¿encuentra que la norma en estudio -siendo clara en su concepción- es tergiversada en su implementación por el funcionario o área responsable?

Metodología para el trabajo de campo

OBJETIVO GENERAL

Con esta herramienta se pretende coleccionar información directamente de las entidades y de los actores que ejecutan la tramitación. Por medio de la labor de campo, se busca verificar lo encontrado, confirmándolo en el propio centro de trabajo.

DESARROLLO

El desarrollo del trabajo de campo viene indicado según las directrices siguientes:

- En primer lugar, se brindan enseguida unas recomendaciones para ser tenidas en cuenta antes de y durante las visitas de campo. Así mismo, se proporciona un formato que, de ser llenado en la forma adecuada, permite tener una visión completa del proceso que se va a adelantar.

HOJA DE TRABAJO

VISITAS DE CAMPO

RECOMENDACIONES ANTES DE LA VISITA

- Genere los reportes a la base de datos, con los trámites en los que interviene la entidad visitada en el subsector del caso. Observe el comportamiento general frente a Etapas, Trámites, Entidades, Requisitos etc.
- Analice los reportes del abogado sobre el tema. Establezca puntos de interés.
- Lea las normas que rigen estrictamente la actividad de la entidad que va a visitar.
- Documentétese al máximo sobre la entidad y trámites que realiza, requisitos, documentos y formalidades que pide, así como de otras entidades que intervienen.
- Con la información de referencia, establezca unas primeras líneas de optimización y mejora que le ayudarán en la discusión y profundización con el interlocutor y a contrastar la información (NO TRAGAR ENTERO).
- Defina la agenda de la visita con: tiempo máximo de la reunión, objetivos, puntos a tratar.
- Lleve los reportes de trámites que le ayudarán en la profundización de puntos clave.

DURANTE LA VISITA

FASE 1: PRESENTACIÓN. Tiempo: 5 minutos

- Explique el Programa de Simplificación de Trámites que desea implementar.
- Realice la presentación y consolidación de propuestas que serán presentadas al nuevo gobierno y suscritas entre Gobernantes de la instancia del caso.
- Liderazgo. Explique quiénes son las entidades o funcionarios líderes del proceso y cómo se

- Enseguida, se brindan las instrucciones necesarias para diligenciar el Reporte de Programación y Trabajo Individual, correspondiente a las visitas. Para ello se deben seguir los siguientes pasos:

1. La programación incluye el diligenciamiento de las columnas 1,2 y3.
2. El reporte incluye el diligenciamiento de las columnas 4,5,6 y 7, más el recuento de hallazgos importantes.
3. Una gestión productiva en campo, implica mínimo dos visitas por jornada, estimando un tiempo máximo de 2 horas por visita.

La programación de visitas se debe reportar para la semana correspondiente.

PROGRAMACION Y REPORTE INDIVIDUAL TRABAJO DE CAMPO

NOMBRE:

SEMANA DEL ____ AL ____ DE _____

DÍA 1

JORNADA MAÑANA (Mínimo 2 Visitas por jornada)

ENTIDAD VISITADA	TRÁMITE (S) ANALIZADO(S)	OBJETIVO DE LA VISITA	ÁREA DE CONTACTO	DOCUMENTOS QUE REPORTA	¿REQUIERE OTRA VISITA?	
					SI	NO

HALLAZGOS IMPORTANTES (REPORTAR PUNTOS CLAVE. TENER EN CUENTA ASPECTOS PRECISADOS EN LA PROFORMA GUÍA DE VISITAS DE CAMPO).

JORNADA DE LA TARDE (Mínimo 2 visitas)

ENTIDAD VISITADA	TRÁMITE (S) ANALIZADO(S)	OBJETIVO DE LA VISITA	ÁREA DE CONTACTO	DOCUMENTOS QUE REPORTA	¿REQUIERE OTRA VISITA?	
					SI	NO

HALLAZGOS IMPORTANTES:

JORNADA MAÑANA (Mínimo 2 Visitas por jornada)

ENTIDAD VISITADA	TRÁMITE (S) ANALIZADO(S)	OBJETIVO DE LA VISITA	ÁREA DE CONTACTO	DOCUMENTOS QUE REPORTA	¿REQUIERE OTRA VISITA?	
					SI	NO

HALLAZGOS IMPORTANTES (REPORTAR PUNTOS CLAVE. TENER EN CUENTA ASPECTOS PRECISADOS EN LA PROFORMA GUÍA DE VISITAS DE CAMPO).

JORNADA DE LA TARDE (Mínimo 2 visitas)

ENTIDAD VISITADA	TRÁMITE (S) ANALIZADO(S)	OBJETIVO DE LA VISITA	ÁREA DE CONTACTO	DOCUMENTOS QUE REPORTA	¿REQUIERE OTRA VISITA?	
					SI	NO

HALLAZGOS IMPORTANTES (REPORTAR PUNTOS CLAVE. TENER EN CUENTA ASPECTOS PRECISADOS EN LA PROFORMA GUÍA DE VISITAS DE CAMPO)

A continuación, se ofrecen algunas claves para obtener la información y los insumos necesarios para construir los procesos y los procedimientos. El uso adecuado de los siguientes parámetros, facilitará la consecución de la información precisa.

Parámetros en la obtención de información e insumos para la construcción de procesos y procedimientos

Con base en las disposiciones legales y en los trámites, se debe establecer con la entidad proveedora de información lo siguiente:

1. Si existe el proceso que concreta el cumplimiento de la norma.
 - 1.1 Si el proceso está simplemente denominado.
 - 1.2 Si el proceso se encuentra estructurado y documentado.
2. En el evento que esté documentado el proceso:
 - 2.1 Si el proceso como tal lo equiparan a la normatividad existente.
 - 2.2 Si se menciona el proceso, pero su estructura se equipara a los procedimientos que de éste se derivan.
3. ¿Cómo se materializa el proceso o normatividad con el usuario?
 - 3.1 Solicitar formatos, instructivos, esquemas, flujogramas, procedimientos y todo aquello que contribuya a obtener información sobre el Proceso o Procedimientos.
 - 3.2 Establecer la existencia de pautas, instrucciones o actas que se relacionen con los Procesos y Procedimientos y que emanen de las diferentes instancias de la Alta Dirección.
4. Establecer si algunos de los pasos e instancias responden a costumbres, prácticas o rutinas que no descansan en norma o disposición interna.
5. Indagar sobre la existencia de procedimientos relacionados directamente con los procesos de nuestro interés y establecer:
 - 5.1 Si los procedimientos suministrados, efectivamente desarrollan las partes constitutivas del proceso.
 - 5.2 Si los procedimientos suministrados, se relacionan directamente con el proceso, pero su esencia corresponde a otro tema.
 - 5.3 Corroborar plenamente la inexistencia de procedimientos frente al proceso en cuestión.
6. En caso que se corrobore plenamente acerca de inexistencia del procedimiento, adelantar las siguientes gestiones:
 - 6.1 Designar de un funcionario para la construcción conjunta de procedimientos.
 - 6.2 Solicitar oficialmente el levantamiento del procedimiento de parte de la Institución, con base en los parámetros proporcionados por la Consultoría.
7. Si ninguna de las tres alternativas anteriores es viable, obtener el suministro del método y distribución interna de responsabilidades, a fin de proporcionarlo al Ingeniero Industrial para el levantamiento del mismo.

La prioridad se refiere a destacar y explicitar las actividades que se fusionan, eliminan, modifican u optimizan. Con relación a este ítem, debe tenerse en cuenta:

- a) El Porqué
- b) El Cómo y
- c) El Para qué

Metodología Front Office, Back Office y eliminación de trámites

OBJETIVO GENERAL

Con la metodología que se expone a continuación, lo que se pretende es analizar los trámites que podrían ser resueltos, modificados o suprimidos en el mismo momento en que el usuario o ciudadano requiere el servicio o si, por el contrario, dicho servicio demanda un trámite al interior de la entidad que está siendo objeto de la solicitud, para definir su permanencia o continuidad..

A esto se refiere la metodología cuando se estudian los trámites susceptibles de ser llevados al Front Office, los que deben ser Back Office o eliminados.

Se pretende asegurar por medio de esta metodología, la selección de los trámites que cumpliendo las exigencias que se determinan, puedan ser susceptibles de ser eliminados, pasar al Front Office o quedarse en el Back Office.

DESARROLLO

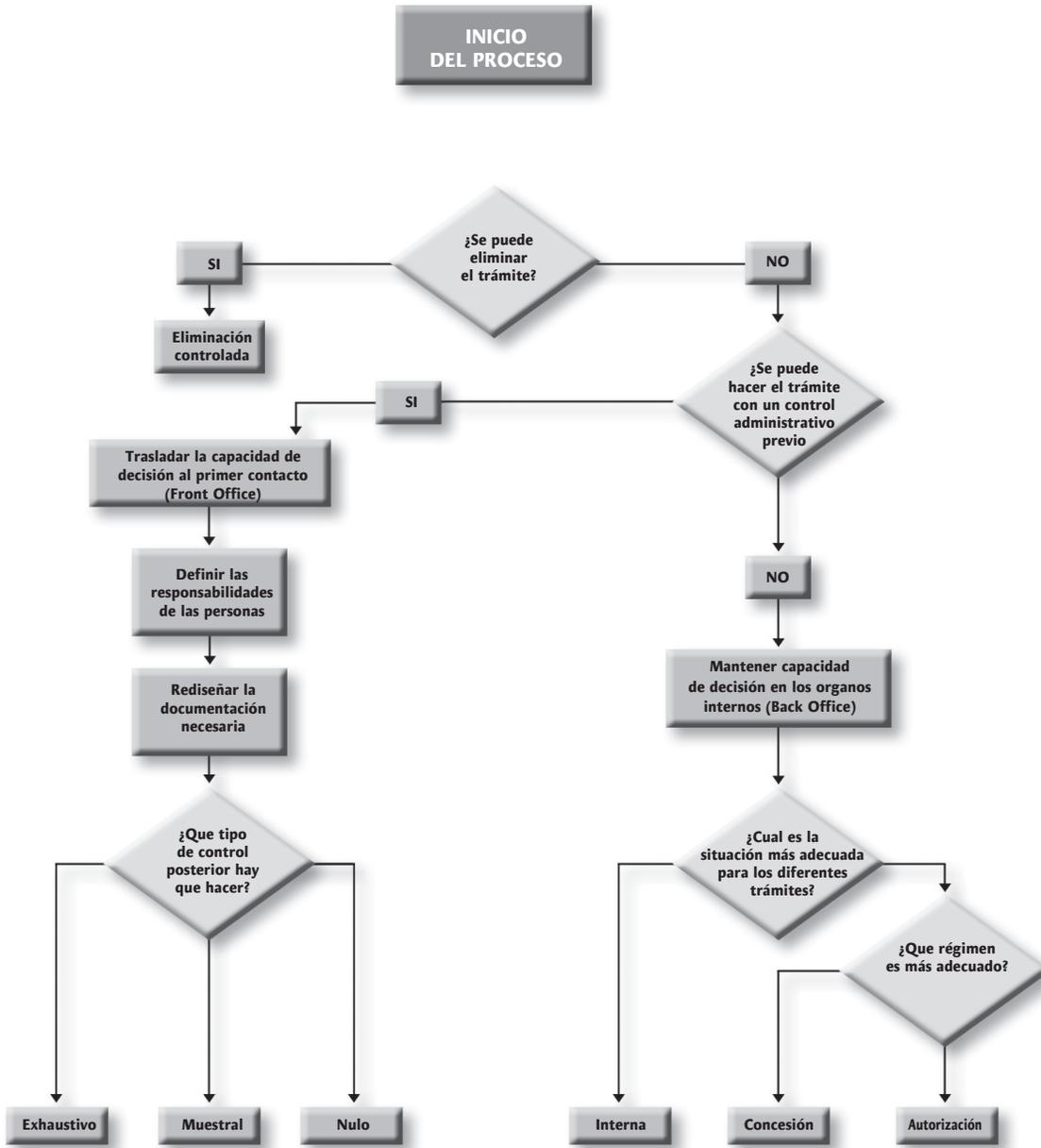
Esquema conceptual para la determinación de trámites viables de intervenir

Llevadas a cabo cada una de las etapas antes propuestas, y en el orden establecido, se acoge entonces una última metodología específica para el análisis, priorización y toma de decisiones alrededor de la optimización de trámites en entidades públicas. Se requiere un marco analítico orientado finalmente a dar respuesta a preguntas claves como:

- ¿Se puede eliminar el trámite?
- ¿Se puede ejecutar el trámite nada más con un control administrativo previo?
- ¿Qué tipos de controles a posteriori se deben hacer?
- ¿Cuál es el esquema de gestión más adecuado para los diferentes trámites?
- ¿Cuál es el régimen más adecuado para los trámites que sean externalizados?

Establecer cuál es el universo objeto del estudio, supone que se realice una delimitación clara de las posibilidades de intervención real sobre cada uno de los trámites inherentes a la actividad del caso. La siguiente gráfica presenta el diagrama básico que orienta el análisis técnico para la delimitación de trámites susceptibles de intervenir.

Proceso para la toma de decisiones



FRONT OFFICE-BACK OFFICE: CRITERIO BÁSICO PARA LA PRIORIZACIÓN DE LOS TRÁMITES

Un elemento complementario para la toma de decisiones en torno a la optimización, tiene que ver con la naturaleza de los trámites, según se trate de trámites que pueden ser resueltos integralmente en el mismo momento en que el cliente requiere el servicio o por el contrario, si demandan un trámite interno en la organización para tomar la decisión.

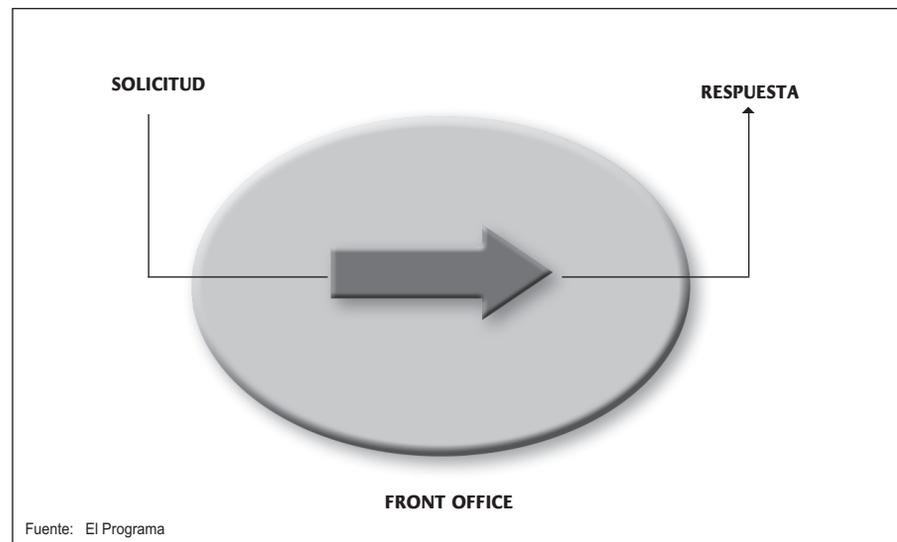
TRÁMITES FRONT OFFICE

Se trata de aquellos trámites que pueden ser resueltos en un primer contacto del cliente con la entidad en la periferia de la Administración u organización externa, lo cual supone que estos trámites pueden tener una respuesta a la demanda en el mismo momento y lugar en que se formula el requerimiento.

Es importante resaltar que la metodología Front Office permite diferentes modalidades:

- Front Office concentrado en la Administración.
- Front Office distribuido en diferentes Unidades de la Administración.
- Front Office en una organización externa.

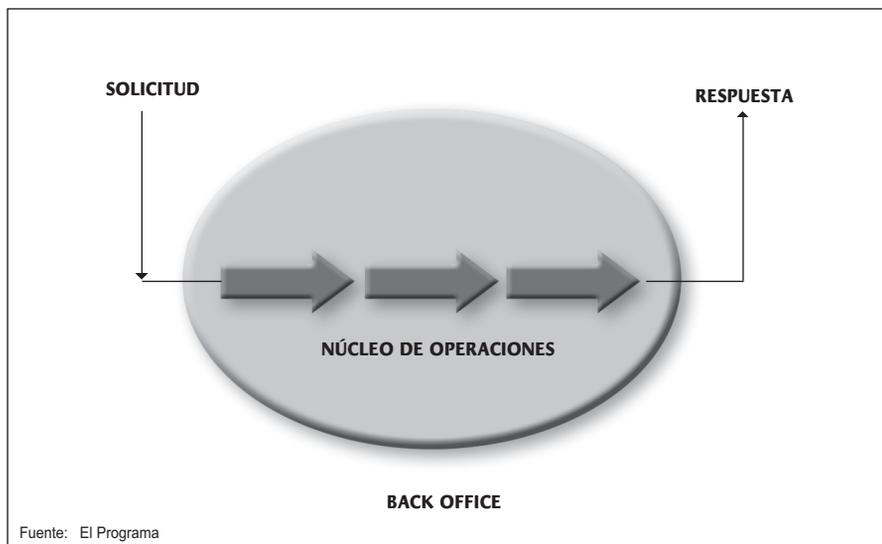
Un trámite que adquiere la connotación de Front Office, requiere -de parte de la Administración- reflexionar sobre el tipo de control que se debe realizar al mismo. Las posibilidades van desde un control exhaustivo o muestral, hasta un control nulo. Aunque resulta prematuro establecer cuál de estos factores será predominante al interior de los TRÁMITES FRONT OFFICE, el tipo de control a realizar dependerá de la naturaleza de cada trámite y ha de ser competencia de la entidad ejecutora escoger el criterio del caso, dependiendo de elementos y circunstancias inherentes a las actividades que finalmente aboque en cumplimiento del trámite.



Fuente: El Programa

TRÁMITES BACK OFFICE

Se trata de aquellos trámites que deben ser resueltos al interior de la Administración y por ende, se debe recurrir a diferentes áreas e instancias en pos de contar con elementos de juicio necesarios para tomar la decisión de fondo. En este sentido, estos trámites son mutuamente excluyentes con los catalogados como FRONT OFFICE, en la medida que no pueden tener una respuesta inmediata al requerimiento formulado por el cliente o usuario.



CRITERIOS PARA LA TOMA DE DECISIONES DE OPTIMIZACIÓN DE TRÁMITES

Un análisis sistémico e integral para tomar decisiones en cuanto a optimización de trámites, requiere un marco de referencia donde confluyan múltiples perspectivas y criterios que conjugados, permitan visualizar salidas creativas y pertinentes, de acuerdo a las exigencias del conjunto de trámites que se pretende abordar.

Se definen entonces, cinco elementos básicos donde se determinarán no sólo trámites a intervenir, sino también modalidades de intervención que resulten más convenientes según se trate de fusión, eliminación o racionalización.

Estos cinco elementos de juicio básicos considerados son: 1) permanencia o eliminación del

trámite, 2) control previo que demandan, 3) control posterior, 4) naturaleza del trámite según el ejecutor, y 5) régimen de mercado para oferentes de trámites externalizados.

En cuanto a la permanencia o eliminación del trámite

Existen dos parámetros claramente determinados para orientar la toma de decisiones alrededor del mejoramiento de trámites. Por un lado, la finalidad pública que éste persigue y por el otro, los condicionamientos legales que surgen de la normativa y que se constituyen en factor restrictivo a la hora de definir posibilidades de maniobra. Estos elementos se explican a continuación.

a) De acuerdo a la Finalidad Pública que el trámite persigue

La intervención de la Administración, se justifica en la medida que garantice el cumplimiento de leyes y normas orientadas a actuaciones como:

- Corrección de externalidades. Por ejemplo cuando se impone el cumplimiento de ciertas condiciones, con tal de reducir el nivel del riesgo en determinadas actividades.

- Defensa de la competencia. Aparecen, en muchos casos, problemas de poca certeza y más concretamente de información asimétrica, que pueden obstaculizar el funcionamiento del mercado.

- Producción de bienes públicos. En estos casos, la Administración interviene con tal de producir un tipo de bien llamado público. En consecuencia, como la iniciativa privada no producirá este tipo de bienes, los asumirá exclusivamente la Administración.

Así, un trámite será potencialmente eliminable, si no tiene finalidad pública.

Se debe partir del principio de existir una congruencia clara entre finalidad pública perse-

guida y trámite realizado. En consecuencia, se aplican complementariamente dos criterios claves: por un lado, un criterio de igualdad para finalidades públicas semejantes, con parámetros de actuación parecidos que requieren procesos similares; y por otro, un criterio de proporcionalidad, buscando que la diferencia entre trámites mantenga una relación directa frente a la diferencia entre finalidades públicas y/o diferencia de parámetros de situación.

b) *Condicionamientos legales*

Un determinado trámite puede surgir de un imperativo legal estatal. En este caso, la Administración dispone solamente de las competencias legislativas y por lo tanto está obliga-

da a controlar que se cumpla la norma. En este orden de ideas, si el trámite está ligado a esta función, no será posible su eliminación, sin que esto excluya la posibilidad de su rediseño y mejora.

Es decir, el trámite se mantendrá si tiene finalidad pública o bien, si existe un condicionamiento legal que no es susceptible de variar fácilmente.

El trámite se eliminará si no tiene finalidad pública ni algún condicionamiento legal que lo impida.

Esta relación se puede observar en la siguiente gráfica.

En cuanto al control previo que demandan

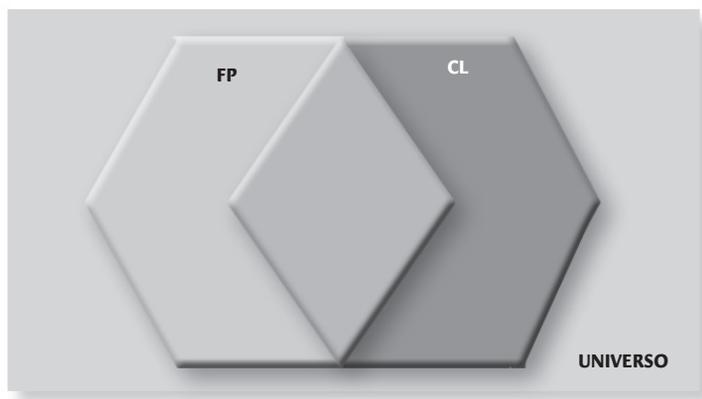
En este ítem, se trata de aplicar los criterios a tener en cuenta para analizar el trámite y definir la forma como la Administración interviene. Estos criterios -tomados inicialmente como referencia- tienen que ver con:

a) Impactos negativos (disfunciones) más probables que pueden producirse cuando el sistema a controlar falla, como por ejemplo daños personales o a bienes, o disfunciones del mercado frente al cumplimiento de condiciones reglamentarias.

b) Perfil y nivel de competencia de las personas que intervienen en el trámite, es decir, capacidad para ejecutarlo, grado de competencia profesional en relación al trámite y documento elaborado u objeto del trámite. Adicionalmente, voluntad para desarrollar la labor correspondiente, grado de independencia profesional respecto a la decisión que se profiere, resultados e implicaciones de errores, etc.

El riesgo será el mismo si la probabilidad es alta y la sanción es baja, que si la probabilidad es baja y la sanción alta. Desde este punto de vista, un sistema sancionador sería más eficiente, si se fomentaran pocas inspecciones, pero con sanciones más altas, con lo cual los costos del control (inspecciones) y los costos administrativos (gestión de los trámites) serían bajos.

Teniendo en cuenta que las personas suelen manifestar aversión al riesgo, el sistema concebido de esta forma, resulta más disuasorio y menos costoso para la Administración. En cualquier caso, esta perspectiva demanda mayor consistencia, pues debe existir relación directa y efectiva entre sanción y falta cometida.



Fuente: El Programa

c) Condicionamientos legales, por ejemplo si se hace necesaria alguna actuación de un órgano o entidad externa (dictámenes, informes de auditoría, informes favorables, etc.)

d) Tipo de habilidades y conocimientos necesarios para la interpretación tanto del trámite como de la documentación que se ha de presentar a consideración, para tomar la decisión del caso.

En cuanto al control posterior

Esta decisión tiene dos niveles:

-NIVEL A: Control inmediatamente después

de iniciarse la actividad de la tramitación. En este caso, se tienen tres posibilidades:

- Exhaustivo
- Muestral
- Nulo

NIVEL B: Control periódico. En este caso, se presentan dos posibilidades:

- Control periódico, con una periodicidad de X años
- Sin control periódico

La decisión, por lo que se refiere al nivel A, se tomará de acuerdo con la tabla siguiente:

Impacto Negativo	Personal que interviene	Control
Medio	Muy cualificados técnicamente	Exhaustivo / Muestral
Moderado	Cualificados técnicamente	Muestral
Bajo	Poco cualificado técnicamente	Muestral / Nulo

Este esquema se ha de matizar en función del número de trámites. Si el número de trámites es pequeño y de bajo costo, como muestra representativa se puede poner un control exhaustivo, detallado. Para la decisión en lo que tiene que ver con el nivel B, se requiere tener en cuenta los siguientes criterios:

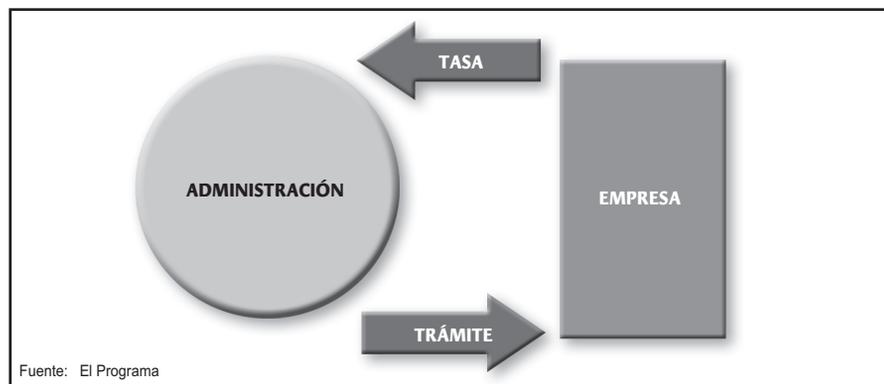
- Incremento de la posibilidad de producir impactos negativos (disfunciones) con el transcurso del tiempo.

- Capacidad de respuesta de la demanda de trámites.

Por la naturaleza del trámite según el ejecutor

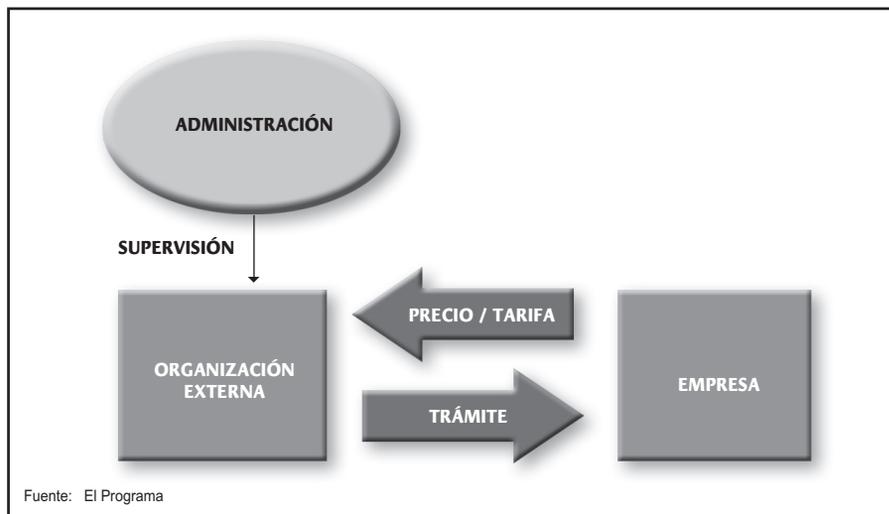
Se tienen dos posibilidades:

- Que el trámite sea ejercido directamente por la propia Administración, como se observa en la gráfica siguiente



Fuente: El Programa

O que el trámite se externalize, siendo realizado -por lo tanto- por una organización externa, reservándose la Administración la función supervisora, como se observa en la gráfica siguiente.



La externalización de actividades en organizaciones ajenas al aparato público – término que hoy en día se conoce por la palabra inglesa outsourcing – se ha incorporado como una práctica frecuente desde hace varios años con resultados efectivos, sin perder de perspectiva, la finalidad pública que persigue dicha intervención.

En el esquema externalizador, un buen número de procesos y responsabilidades -incluyendo aquellos considerados críticos- pasan a ser ejecutados por instancias privadas, pero la Administración, se reserva las actividades estratégicas -es decir trámites y/o actividades que son política o técnicamente indelegables- y a la vez, mantiene control sobre aquellos que pese a estar bajo la ejecución del ente privado, merecen algún tipo de verificación.

Para efectos de definir los trámites susceptibles de externalización, los criterios de análisis y toma de decisiones suponen:

- Que no se produzca incremento en el gasto presupuestario.

El costo de la externalización de trámites ha de ser financiado por los ingresos privados – vía precios o tarifas – de los usuarios del servicio. Consecuentemente, debe ser factible imponer la obligatoriedad del servicio al titular del derecho, a cargo de él y comprobar que se ha hecho uso de esta función con resultado favorable.

- Que no sea un trámite estratégico de la Administración.

Según este criterio, podremos externalizar los trámites auxiliares y también trámites críticos, siempre y cuando estos últimos no sean estratégicos.

La definición de un trámite estratégico no es fácil, ya que permite una interpretación subjetiva con un margen considerable de

discrecionalidad. Podríamos decir que un trámite es estratégico, cuando permite concentrarse en el valor agregado esencial de la organización y asegura su viabilidad futura.

- No debe existir condicionamiento (impedimento) jurídico para la externalización, es decir, la Administración debe tener plena competencia y capacidad de maniobra jurídico-legal, de tal forma que no existan limitantes que se opongan a la externalización del trámite.

Para el régimen de mercado para oferentes de tramites externalizados

En este componente existen dos posibilidades:

Mercado libre

En este caso, pueden ofertar libremente, organizaciones que deseen asumir la función o proceso que cede la Administración, siempre y cuando cumplan con condiciones mínimas que aseguren la calidad e idoneidad para ejercer el trámite traspasado.

Teniendo en cuenta que es un trámite externalizado, es condición necesaria que las personas que quieran asumir la responsabilidad de administrar el servicio o trámite correspondiente, acrediten el cumplimiento de condiciones mínimas y la infraestructura humana, tecnológica e incluso logística, para realizar el proceso dentro de los estándares estimados.

Mercado reservado

En este caso, la Administración reserva la posibilidad de ofertar, a un número determinado de personas u organismos externos. En consecuencia, se debe utilizar el recurso de la Concesión Administrativa.

Aquí, es necesario responder a preguntas como:

- ¿Cuántos concesionarios pueden actuar? Se tendrá entonces desde un régimen de monopolio (donde un sólo concesionario su-

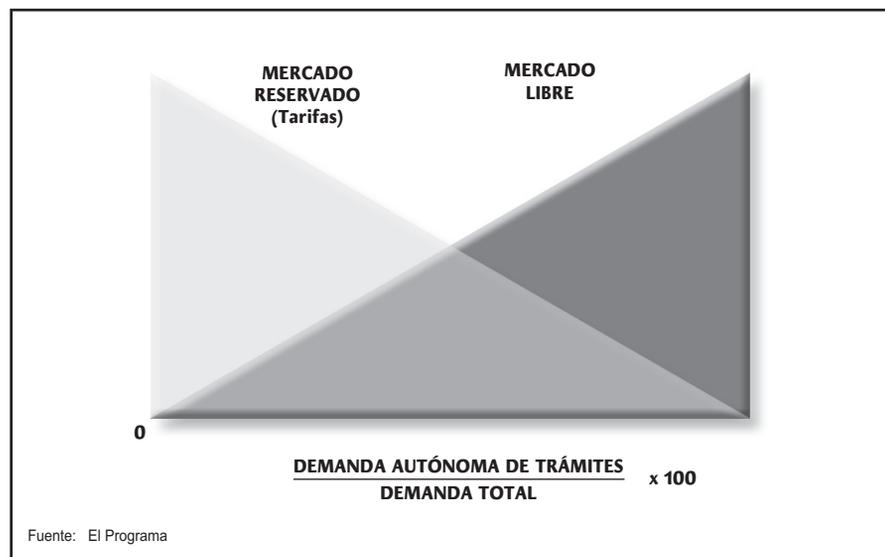
ministra el servicio) hasta un oligopolio (un número determinado de concesionarios), pasando por un dúopolio (dos concesionarios).

- ¿Hay libertad de precios, o bien es la Administración quien fija unas tarifas?

Desde el punto de vista del usuario, es más ventajoso el mercado libre.

Como criterio orientador, para tomar una decisión de cuál es el régimen de mercado más adecuado para un trámite externalizado, el Modelo de Análisis es el siguiente:

Cuanto más alta sea la proporción de demandas autónomas de trámites, más será necesario un mercado libre. Inversamente, cuanto más alta sea la proporción de trámites obligados por la Administración, más será necesario el mercado reservado con tarifas. La Gráfica siguiente, muestra el criterio de selección.



Fuente: El Programa

Utilidad del análisis

El marco conceptual y metodológico expuesto, se constituye en la plataforma para el análisis del Programa de simplificación de trámites, en cuanto permite establecer una estrategia integral de mejora, que sumada a la perspectiva vertical adoptada a nivel sectorial, permitirá generar salidas viables no sólo referidas a qué trámites centralizar en un modelo de gestión CAE –Centro de Atención Empresarial-, sino -como valor agregado fundamental- generar un conjunto de medidas y posibilidades a la mano, en procura de la construcción de un modelo viable para la simplificación, racionalización y eliminación de trámites en el sector público.

ANEXO

Como ejemplo de aplicación de las metodologías propuestas, a continuación se presenta la implementación de los instrumentos mencionados, para el Subsector de Comercio al Detal, dentro del Programa de Simplificación de Trámites para el Sector Empresarial.

El proceso, formó parte de un análisis llevado a cabo por el Programa, teniendo como base la relación entre los empresarios y la Administración Pública.

La base logística, así como los instrumentos operativos y estadísticos utilizados en desarrollo del proyecto mencionado, se encuentran a disposición de las entidades que los requieran para implementar procesos similares.

En el presente ejemplo, se mostrarán únicamente los principales pasos que se siguieron para implementar la mencionada iniciativa. El Programa se encuentra en disposición de asesorar proyectos semejantes, con las particularidades relativas al sector público que se requieran, ya sea a nivel nacional o local.

Metodología Focus Group

Luego de indagar por las entidades oficiales y gremiales vinculadas al sector comercio en el Distrito; en este caso la Cámara de Comercio de Bogotá, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, FENALCO, Sayco-Acinpro y Bomberos, se llevó a cabo con ellas Focus Groups para conocer las inquietudes que tenían en relación con la posibilidad de implementar un programa de reducción de trámites a nivel de sus actividades diarias y en su relación con entidades estatales y distritales.

Metodología para seleccionar sectores

En los mencionados Focus Group llevados a cabo con las diferentes entidades gremiales y oficiales, se indagó sobre los principales sectores vinculados a la actividad empresarial en el Distrito, llegándose a concluir, que los sectores que cubren el mayor porcentaje de actividad empresarial son los de construcción, salud, comercio e industria.

Como se señaló al explicar esta metodología, si lo que se pretende es aplicarla en el sector público nacional y local, se pueden asimilar los sectores a los denominados sectores administrativos a los que se refiere el artículo 42 de la Ley 489 de 1998, es decir, a los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquellos, según corresponda a cada área.

De manera que, luego de identificar las entidades públicas interesadas en la simplificación de trámites, se pueda proceder a escoger los sectores administrativos que se consideren prioritarios para implementar el programa propuesto.

Metodología para seleccionar subsectores

Escogidos los sectores empresariales, se procedió a focalizar las actividades que iban a ser intervenidas. Así, para escoger los subsectores, se tuvieron en cuenta tres criterios fundamentales:

- La retroalimentación obtenida en los Focus Groups.
- Reuniones con los representantes de gremios o asociaciones de usuarios de cada sector seleccionado.
- Estudio estadístico de Registros en la Cámara de Comercio sobre peso específico de actividades productivas al interior de los Sectores Seleccionados, utilizando el CIUU a 3 dígitos y en algunos casos a 7 dígitos.

Las reuniones y acercamientos con representantes del Sector Comercio y en especial del gremio FENALCO, permitieron concluir que el segmento de los Tenderos se constituye en un grupo de alto peso específico dentro de la actividad, pues hoy por hoy cuenta con cerca de 40.000 afiliados. Adicionalmente, se evidencia que se trata de un segmento altamente dinámico, que abre y cierra operaciones y establecimientos permanentemente, pero ante todo, que tiene una alta tendencia a la informalidad.

Hoy por hoy, FENALCO tiene en marcha Proyectos para la legalización y formalización de operaciones de Tenderos, con lo cual para el Programa, resultó estratégico abordar este segmento.

Validación de hallazgos

La metodología aplicada a la subsectorización tuvo claro que los análisis a nivel sectorial y los hallazgos producto de la retroalimentación directa, Focus Group, reuniones y documentación general sobre segmentos específicos susceptibles de especialización, serían contrastados con el peso y participación porcentual de la actividad correspondiente en el universo del Sector.

CIUU Descripción	Total Subsector	Total Sector	% Porcentaje
D15 Elaboración de productos alimenticios	4018	25916	15
F45 Construcción de viviendas en Bogotá	2100	5519	38
G52 Comercio al por menor de víveres	65807	88562	74
N85 Actividades relacionadas con la salud humana	4186	4186	96

Fuente: Cámara de Comercio Bogotá

El sector Industria (código G), tiene un total de 25.916 inscritos, de los cuales el 15% es decir 4.018 son del Subsector elaboración de productos alimenticios (código D15)

El sector Construcción (código F) tiene un total de inscritos de 5.519, de los cuales están relacionados con la construcción de vivienda en Bogotá, un total de 2.100 (código F45-2000), es decir un 38 %. En este sector, fue necesario utilizar la distribución de CIUU a 7 dígitos

El sector Comercio (código G), con un total de registros de 88.562, presenta un 74 % del total

Estudiadas las Bases de Datos aportadas por la Cámara de Comercio en cuanto a Personas Naturales y Jurídicas y Establecimientos de Comercio matriculados y renovados en el 2001 y tomando como referencia el nivel de codificación de 3 y algunas veces de 7 dígitos, se logró una consolidación final que permitió cuantificar la participación de los subsectores preseleccionados, validar su pertinencia y tomar una decisión final. Dicha consolidación se observa en la tabla siguiente.

en el Subsector del comercio de víveres. El total en registros es de 65.807 (código G52)

El sector Salud (código N) -96 % de los 4.186 inscritos-, tiene que ver con las actividades relacionadas con la salud Humana (código N851000). Este subsector también se validó con CIUU a 7 dígitos.

El mismo ejercicio anterior, es posible hacerlo para escoger cualquiera de los sectores administrativos que conforman el aparato estatal y para escoger los subsectores correspondientes.

Determinación del universo de trámites objeto de estudio

Como se mencionó al explicar la metodología correspondiente, dada la complejidad de los trámites empresariales, se determinaron los trámites aplicables al estudio en dos etapas. La primera, analizando los trámites nacionales y la segunda, los locales. Antes de especificar los procesos correspondientes a cada etapa, definamos cada uno de estos tipos de trámites:

TRÁMITES NACIONALES

Como su nombre lo indica, este tipo de trámites cubre aquellos que el ciudadano realiza ante entidades de carácter nacional que remite entre otras a Ministerios, Departamentos Administrativos, Corporaciones Autónomas Regionales, Establecimientos Públicos, etc. La fuente inicial de información debe ser la Guía General de Información Ciudadana desarrollada por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP.

TRÁMITES LOCALES

Las autoridades locales a las que se acudió para determinar los trámites que atañen a cada sector escogido, se seleccionaron de acuerdo con la importancia que para la localidad, representan como fuente de información ciudadana. En este anexo y a continuación, se presenta a manera de ejemplo, el trabajo realizado por el Programa para la ciudad de Bogotá.

La plataforma usada para esta recopilación de información es Microsoft Access 2000, con una base de datos que inicialmente está compuesta por tres Tablas de Datos.

La estructura original de la Base de Datos se presenta en la información de la gráfica siguiente, que muestra el diseño para la Tabla-Base denominada “Trámites”:

Estructura de la base de datos de la Guía de Información Ciudadana

Nombre del campo	Tipo de datos	Descripción
consecutivo	Autonumérico	consecutivo
CodEntidad	Númérico	codigo de la entidad vinculada, adscrita o especial
Dependencia	Texto	nombre de la dependencia
Unidad	Texto	unidad ejecutora
Nombre	Memo	nombre del tramite
Descripcion	Memo	en que consiste el tramite
Requisito	Memo	requisitos y documentos necesarios para el tramite
Lugar	Memo	lugar al cual debe acudir el ciudadano
Norma	Memo	principales normas que regulan el tramite
Coordinacion	Memo	dependencia a la que corresponde realizar la coordinacion administrativa del tramite
Cargo	Memo	cargo que resuelve definitivamente el tramite
Tiempo	Memo	tiempo aproximado para la resolucion del tramite
Cantidad	Memo	cuantos tramites de este tipo gestiona su unidad administrativa al año
marca	Sí/No	(sí) revisado y publicado en la web (no) en revision

Fuente: DAFP.

Determinación de trámites distritales (locales)

Para determinar los trámites que atañen a los empresarios en el Distrito Capital, el Programa acudió a diferentes fuentes alternativas de información así:

Trámites aportados por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

La Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio del Programa Servimos al Ciudadano, requirió mediante Circular 027, la priorización de cinco trámites que a juicio de cada entidad resultan de mayor impacto para el ciudadano. La Secretaría General de la Alcaldía proporcionó a la Consultoría del Programa de Simplificación de Trámites el listado de trámites de 56 entidades distritales. Se recomienda a las Consultorías Locales, solicitar a sus correspondientes Alcaldías, estudios similares a éste.

Trámites aportados por el Programa Red Capital.

El Programa Red Capital de la Alcaldía de Bogotá, mantiene un esquema similar al de la Guía de Información Ciudadana del DAFP. El objetivo de este sistema, es informar sobre Trámites de naturaleza distrital y lugares donde se pueden ejecutar.

El procedimiento consistió en extraer de la página Web del Programa Red Capital, cada uno de los trámites –que se encuentran en formato de “Documento MS-Word”- y buscar en el archivo, la información que aplica para la base de datos que estructuró el Programa, para el manejo de la información, siguiendo la técnica empleada para los trámites de índole nacional.

De esta fuente, el Programa para Bogotá extractó un total de 511 trámites, distribuidos en 47 entidades.

Trámites aportados por cada Entidad

Se realizó una verificación de las principales entidades que tienen página web en el Distrito, con miras a consultar trámites sobre los cuales no existe información de referencia a través de las dos fuentes anteriores.

Esta verificación cubrió entidades como: Instituto de Desarrollo Urbano IDU, Catastro Distrital, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, entre otras, las cuales en sus páginas WEB, contienen información relevante de los trámites realizados en ellas.

UNIFICACIÓN DE INFORMACIÓN

Una vez verificada la información de los trámites procedentes de las tres fuentes citadas anteriormente, se procedió a su unificación e integración en formato compatible con la Base de Datos del DAFP, a efectos de lograr una herramienta informática única de verificación y selección de trámites.

Se encontraron diferencias entre los trámites reportados por las entidades y las fuentes anteriormente citadas. Por otra parte, se encontró que con relativa frecuencia, la normatividad que se presentaba tanto por Red Capital como por Servimos al Ciudadano, presentaban incongruencias como falta de normas que realmente regulen el trámite, normas que no apliquen directamente a él, etc.

PROCESO DE DEPURACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE BASE DE DATOS DE TRÁMITES NACIONALES DEL DAFP

El proceso de depuración de la Base de Datos inicial, requiere de una estricta verificación y desagregación de información. Se partió de la Base de Datos de la Función Pública, que a entender del Programa, es simplemente informativa. Esta base, debió ser rediseñada por el Programa, con el fin de poder utilizarla como herramienta informática de trabajo.

ESTRUCTURA DE LA NUEVA BASE

Los campos de la Base de Datos, se han adecuado para el manejo de una aplicación conducida por eventos, útil para el Programa y adaptada para la generación y manejo de Matrices Básicas de manera dinámica. Este proceso estructura tablas diferenciales para trámites Nacionales y Distritales, enriqueciendo a su vez la Tabla correspondiente a ENTIDADES y SECTORES, con nuevos insumos encontrados por la Consultoría y en paralelo, generando tablas adicionales para el manejo de información desagregada en función de las necesidades del Proyecto.

En el proceso filtración y priorización de los trámites con miras a la conformación del Pareto de Trámites de mayor impacto, se desarrollaron diferentes formularios de interfase-usuario, que filtran y visualizan la información deseada, generando agilidad y versatilidad en el manejo y disposición de la información.

GENERACIÓN DE MATRICES BASE

La generación de nuevos campos, tablas y atributos, permite la construcción de matrices-base para el proceso de selección y delimitación de los Trámites que a futuro serán objeto de Mapeo Institucional y Legal, además de brindar insumos de alta calidad en la consulta para el Equipo Jurídico del Proyecto.

PRIORIZACIÓN DE TRÁMITES

El proceso de selección de trámites se concibió dentro de un esquema que permite en forma rápida y segura, detectar los de mayor impacto para el objetivo del estudio. A manera de ejemplo ilustrativo, se presentan las dos fases realizadas en la ciudad de Bogotá, como una base de trabajo que incluyó otras cinco ciudades.

Fase 1: Identificación de trámites básicos

Para la realización del proceso de tamizado, se desarrolló un formato de interfase-usuario, llamado Priorización Fase 1.

Esta interfase incorpora a la herramienta dos conceptos iniciales:

- El primero, permite catalogar los trámites evaluados como Empresariales.
- Después de esta catalogación, se aplica un concepto amplio y general, que permite ubicarlos dentro de los cuatro sectores seleccionados por el estudio como prioritarios:

- Sector – Construcción
- Sector _ Salud
- Sector – Comercio
- Sector – Industria

Formato “Priorización Fase 1”

Fuente: El Programa

Trámites seleccionados en la fase uno de depuración

SECTOR	NÚMERO DE TRÁMITES
Construcción	144
Salud	148
Industria	304
Comercio	316

Fuente: El Programa

Fase 2: Rediseño de trámites prioritarios

Después de realizada la “Fase Uno: Selección Preliminar”, se genera una nueva interfase-usuario de la aplicación, la cual se muestra en

la gráfica anterior. Dicha interfase, permite realizar una verificación exhaustiva del trámite seleccionado con criterios de evaluación, basada en la Etapa a la que se circunscribe la descripción formal del mismo y sus requisitos.

Formato “Priorización Fase 2”

Fuente: Los Consultores

De manera simultánea, la interfase se diseñó para permitir la codificación de la Etapa propia del trámite de acuerdo con la siguiente Tabla.

Relación de Códigos Asignados a las Etapas del Trámite

Cod.	Etapa del trámite
1	Creación
2	Constitución
3	Legalización
4	Registro
5	Operación
6	Vigilancia - Regulación y Control
7	Obligaciones
8	Intervención
9	Liquidación

Fuente: Los Consultores

Los reportes de entrega de trámites a someter al análisis jurídico, fueron clasificados en los tres siguientes grupos:

EXCLUSIVOS A CADA SECTOR: Es decir, que aplican independiente y específicamente a cada uno de los cuatro sectores objeto de estudio en la ciudad de Bogotá. De esta forma, se da lugar a cuatro subclasificaciones:

- Trámites industriales
- Trámites comerciales
- Trámites salud
- Trámites construcción

TRÁMITES GENÉRICOS: Se trata de aquellos que aplican a los 4 sectores simultáneamente.

TRÁMITES TRANSVERSALES NO GENÉRICOS: Por exclusión, se encuentran en este segmento, los trámites que atañen a 2 o 3 de

los sectores seleccionados en diferentes permutaciones como por ejemplo:

- Comunes a **Salud-Comercio-Industria**
- Comunes a **Salud-Construcción**
- Comunes a **Industria-Comercio**
- Comunes a **Construcción-Comercio-Industria**

Las características operativas del uso de esta metodología en particular, pueden variar al momento de utilizarse desde la perspectiva ciudadano – Administración Pública y requerirán de procedimientos especiales, según la orientación que se le quiera dar al estudio jurídico de los trámites. No obstante, la misma es perfectamente aplicable, para tener una visión clara del universo de trámites a estudiar.

Metodología de trabajo de campo

Se practicó esta metodología de manera simultánea a la denominada Metodología de Determinación del Universo de Trámites Objeto de Estudio. Se hizo uso de cada una de las herramientas explicadas, correspondientes a este mecanismo, con el fin de comparar la información obtenida de los Focus Groups, con los datos suministrados por las entidades, al determinar el universo de trámites a nivel nacional y local.

Lo anterior, tuvo el fin de garantizar la fiabilidad de la información obtenida para el estudio tanto de los sectores, como de los subsectores del proyecto.

Análisis jurídico de trámites

De manera paralela, al inicio del proceso con los Focus Group, se constituyó un equipo jurídico para analizar las normas que regulaban cada trámite.

Dicho equipo jurídico, realizó un minucioso análisis de los trámites requeridos y de las normas que debían cumplirse para crear un establecimiento de comercio. En algunos apartes del mencionado estudio, se hace referencia a los Centros de Atención Empresarial –CAE–, como componente importante del proceso de reducción de trámites, debido a que el Programa que se adelantó, tiene como parte fundamental, la creación de los mismos. No obstante,

las referencias a dicho tema, no se oponen a la implementación de las metodologías propuestas a nivel del sector público.

Parte de dicho análisis se expone a continuación.

Resumen análisis jurídico

La Ley 232 de 1995 vigente y en concordancia con el Decreto 2150 de 1995, regula lo atinente a requisitos que deben exigir las autoridades para autorizar el funcionamiento de establecimientos de comercio, así:

Artículo 1o.- Ninguna autoridad podrá exigir licencia o permiso de funcionamiento para la apertura de los establecimientos comerciales definidos en el artículo 515 del Código de Comercio, o para continuar su actividad, si ya la estuvieren ejerciendo, ni exigir el cumplimiento de requisito alguno, que no esté expresamente ordenado por el legislador.

Artículo 2o.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, es obligatorio para el ejercicio del comercio, que los establecimientos abiertos al público, reúnan los siguientes requisitos:

- a) Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedida por la au-

toridad competente del respectivo municipio. Las personas interesadas podrán solicitar la expedición del concepto de las mismas a la entidad de planeación o quien haga sus veces en la jurisdicción municipal o distrital respectiva;

- b) Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9. de 1979 y demás normas vigentes sobre la materia;
- c) Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago por derechos de autor, se les exigirá los comprobantes de pago expedidos por la autoridad legalmente reconocida, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 23 de 1982 y demás normas complementarias;
- d) Tener matrícula mercantil vigente de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción;
- e) Comunicar en las respectivas oficinas de planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial correspondiente, la apertura del establecimiento.

Artículo 3o.- En cualquier tiempo las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo anterior.

Artículo 4o.- El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el Artículo 2o. de esta Ley, de la siguiente manera; (...)"

En los términos expuestos, la Ley se refiere al cumplimiento general de las normas y condiciones orientadas en forma específica, dejando abierta la posibilidad al empresario de solicitar, si lo considera necesario, los conceptos que expide cada entidad en relación con los asuntos de su competencia.

En el artículo segundo se expresó: "es obligatorio para el ejercicio del comercio, que los establecimientos abiertos al público reúnan los siguientes requisitos", de suerte que como el mismo texto lo describe, no son requisitos que se exijan previamente a la apertura, ya que deben cumplirlos todos los establecimientos abiertos al público, premisa que se deduce del verbo conjugado "abiertos" como acción identificada en la norma.

En consecuencia, para la creación y funcionamiento de un establecimiento de comercio, no es necesario obtener de las autoridades los conceptos de uso de suelo, de bomberos, o cualquier manifestación administrativa sobre horarios de funcionamiento, destinación del establecimiento o su localización, comoquiera que la norma se refiere al cumplimiento en términos de obligación de los comerciantes, quedando sujetos a la posterior, permanente y continuada vigilancia y control de las autoridades policivas competentes, y no a la acreditación previa del cumplimiento de tales obligaciones, mediante la solicitud de concepto alguno.

Significa lo anterior, que la actuación de la Administración Distrital, debe estar más orientada a fortalecer la vigilancia administrativa, que a la producción de normas que rijan esta materia, en consideración a que las actividades que se comprenden en este sector, han sido

decantadas bajo el principio de confianza legítima.

Autorización de funcionamiento en horarios adicionales.

El Código de Policía del Distrito, concibe el respeto a los horarios, como parte de los comportamientos que favorecen la seguridad de las personas, previniendo riesgos contra su integridad física y moral, su salud y su tranquilidad; para ello, establece la norma de respeto a los horarios establecidos por los sitios públicos o abiertos al público y los horarios establecidos por el Gobierno Distrital, para la recreación y actividades nocturnas. De la misma forma, se refiere a los horarios establecidos para la actividades nocturnas referidas al expendio de bebidas embriagantes, de medicamentos y productos farmacéuticos.

Actualmente, en materia de horarios adicionales, hay que precisar que se requiere del concepto previo del Alcalde Local, para que la Secretaría de Gobierno extienda la autorización correspondiente.

La propuesta del Programa de Simplificación de Trámites, está orientada a que se elimine la participación de la Secretaría de Gobierno en el trámite y que tales autorizaciones se efectúen por las alcaldías locales, con fundamento en una reglamentación general que en esta materia expida el Alcalde Mayor, específicamente en los renglones que hacen relación a la salud, seguridad y capacidad de las personas, extendida a todas las actividades de este tipo, que se desarrollen en establecimientos abiertos al público.

Con lo anterior, se conjura la atomización de la reglamentación existente, advirtiendo que es oportuna la armonización de las disposiciones anteriormente descritas, con el Código de Policía del Distrito Capital.

En cuanto a las actividades de los demás sectores, como es el caso, de tenderos y supertiendas, la reglamentación puede resultar menos estricta. Actualmente, la base fundamental de este trámite, está contenida en la Cartilla No. 6 del Manual del Ciudadano Público, Secretaría de Gobierno de Abril de 2000, denominado "Permisos para usos temporales de Espacio Público". Se deben anexar los documentos exigidos en la Ley 232 de 1995, por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales. Así las cosas, en este trámite no existe proposición de reforma legal, ya que su concepción está ligada a las particulares circunstancias de orden público, seguridad y salubridad de cada departamento, distrito y municipio.

Comunicación a las oficinas de planeación

En la práctica, esta norma no se está cumpliendo y su importancia resulta básica. Dentro del marco del Programa de Simplificación de Trámites, se propone que surtida la apertura del establecimiento, se comunique oficiosamente desde el CAE, este evento al DAPD.

Concepto técnico de bomberos

Esta actividad es preventiva y no debe exigirse este requisito para la apertura de estableci-

mientos de comercio, no obstante debe hacer parte de planes concretos de vigilancia. Sobre el tema no existe disposición expresamente aplicable; se observa contradicción entre el Acuerdo 22 de 1998, el Decreto Ley 2150 de 1995 y la Ley 232 de 1995, textos que en su contenido no imponen el requisito del Concepto Técnico de Bomberos, sentido en el cual, es aconsejable abolir el trámite legalmente.

Publicidad exterior

En estos casos, el procedimiento actual indica que se debe solicitar licencia ante el DAMA, para la ubicación de publicidad visual exterior en los locales comerciales.

Este trámite resulta de carácter especial, porque sólo se exige cuando se pretende superar las medidas corrientes permitidas. En este aspecto, se considera que las medidas existentes son apropiadas, pero su aplicación práctica, debe estar sujeta a una mayor vigilancia.

El Código de Policía, realiza una definición técnica de la publicidad exterior visual, y menciona que la proliferación de avisos contamina y afecta el paisaje y el espacio público, degrada el ambiente y perturba la vida ciudadana.

Busca igualmente, la defensa del idioma y las buenas costumbres, orientado a la búsqueda de comportamientos que eviten la contaminación visual del medio ambiente.

Las medidas de policía, establecen el retiro o desmonte de la publicidad, extendiendo la responsabilidad a los propietarios e inclusive a

quienes la elaboran y a los dueños de los inmuebles.

Es conveniente revisar la legislación ambiental, para alcanzar la unificación de una visita inspectiva en la que se verifiquen todos y cada uno de los aspectos sanitarios, de salubridad, de seguridad y contaminación ambiental, para lo cual es posible otorgar la competencia de control y vigilancia a una sola autoridad como las Secretarías de Salud, sin que ello implique el traslado de la competencia sancionatoria, que por naturaleza ostenta cada entidad.

Concepto sanitario

La base de datos de la Función Pública, define que en este trámite se verifica el cumplimiento de las condiciones técnicas sanitarias de higiene y dotación de los establecimientos abiertos al público, sin consideración a la actividad desarrollada.

El trámite se efectúa a través de una solicitud de concepto y, según el caso, se debe realizar el curso de manipulación de alimentos en el Hospital o CAMI más cercano. En este aspecto, se sugiere la reforma legislativa para revertir a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor, mediante la contratación externa con fundamento en la ley 80 de 1993, de facultades plenas de inspección, vigilancia y control, con la obligación de notificar irregularidades a las autoridades pertinentes, a fin de que dentro del debido proceso, impongan las sanciones de ley.

Con lo anterior, se descargan las funciones inspectivas de la Secretaría de Salud, en la

medida en que esta visita se circunscribe a la verificación de instalaciones locativas en cumplimiento de parámetros de fácil apreciación y que no conlleven estudios ni análisis de magnitud.

Uso de antejardines

La aplicación de este trámite -frente al cual se hizo alusión en el informe final presentado- es restrictivo a ciertos sectores del Distrito.

En este trámite, es conveniente reformar a nivel de competencia jurídica, las facultades que el Ministerio de Desarrollo le otorgó a las Oficinas de Planeación Distritales o las entidades que hagan sus veces a nivel local, en el sentido de despojarlas de esta competencia, ya que su función no es ejecutora sino planificadora, para trasladar la facultad de otorgar licencia de ocupación del espacio público al IDU -en el caso del Distrito Capital- y a la entidad que haga sus veces a nivel departamental o local, modificando para tal fin y en concordancia con la propuesta legal establecida para el sector construcción, el decreto 1504 de 1998.

Emisión de ruido

Las emisiones de ruido, se autorizan mediante acto administrativo otorgado por el DAMA a una persona natural o jurídica, pública o privada, para que realice actividades o ejecute obras y trabajos generadores de ruido que superen los estándares de presión sonora vigentes, o que se den en horarios distintos de los establecidos por los reglamentos.

Notificada y ejecutoriada la resolución correspondiente, se remite a la Subdirección Ambiental Sectorial, para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas. Este permiso tiene vigencia por el tiempo de duración de la actividad o trabajo correspondiente.

El término se indica en el acto de otorgamiento, y procede para la celebración de actos culturales, políticos o religiosos, la realización de espectáculos públicos o la ejecución de trabajos u obras que adelanten las entidades públicas o los particulares.

El otorgamiento del permiso se hará en el mismo acto que autorice la actividad generadora del ruido y en él se establecerán las condiciones y términos en que el permiso se concede. No podrá concederse permiso para la realización de actividades que emitan ruido al medio ambiente en los sectores de tranquilidad y silencio como áreas urbanas donde estén situados hospitales, guarderías, bibliotecas, sanatorios y hogares geriátricos o para ancianos, salvo para la construcción de obras.

Frente a este trámite, no se recomienda realizar ningún ajuste legal, debido a la relativa reciente creación de las normas ambientales, que hasta el momento se encuentran en proceso de depuración y afianzamiento.

Concepto de uso del suelo

Este trámite se encuentra ligado a la comunicación de la apertura del establecimiento, al Departamento Administrativo de Planeación Distrital. En efecto, dentro de los Comportamientos que favorecen la libertad de industria

y comercio, los propietarios, tenedores o administradores de los establecimientos industriales, comerciales, o de otra naturaleza, abiertos o no al público, deben observar, entre otros, los siguientes comportamientos:

Cumplir todas las normas referentes al uso del suelo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, intensidad auditiva, horario, ubicación, publicidad exterior visual y destinación, expedidas por las autoridades distritales.

Sobre este punto, se puede concluir que todos los trámites relacionados conservan vigencia, dada su importancia para la seguridad y ordenamiento de estas actividades en el Distrito; de allí, que se proponga revisar la fuente normativa, incluidos los fines que pretenden cada uno dentro de sus competencias, el Congreso de la República, el Concejo de Bogotá y la Alcaldía Mayor, dado el tratamiento diferente que se impone a dichos trámites y la proliferación normativa al respecto.

Queda claro que las legislaciones en curso, optan por medidas de policía que se restrinjan como medidas previas y, por lo tanto, estas funciones se pueden llevar a cabo mediante la presentación de documentos al CAE, inclusive desde la apertura del establecimiento, y posteriormente las entidades involucradas en el trámite, asumen sus competencias propias en materia administrativa y policiva.

Estas entidades son:

- SECRETARIA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA

- SECRETARIA DE GOBIERNO DISTRITAL.
- SECRETARIA DE SALUD DISTRITAL
- ALCALDÍAS LOCALES
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE

La cobertura de las entidades que participan en estos trámites, permite establecer que por el número de establecimientos, no es posible un seguimiento absoluto, por lo que se propone que las entidades e instancias aseguren sus funciones en forma selectiva y simultáneamente se proyecten actividades con empresas privadas especializadas, que mediante la gerencia externa, colaboren en la vigilancia de las actividades referidas, con la salvedad de que el régimen de correctivos no podrá trasladarse.

Finalmente, la Propuesta del Programa se orienta a INCENTIVAR LA NORMALIZACION DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y CREAR CULTURA EMPRESARIAL EN LA ACTIVIDAD MERCANTIL.

En este sentido, el Programa armonizará la actividad comercial, con principios de conservación, seguridad, salubridad y desarrollo urbanístico y permitirá al sector empresarial, planear y obtener asesoría previa a la puesta en marcha de los establecimientos, en temas de competencia, mercadeo, ventas y optimización

de recursos. De la misma forma, concebirá esquemas que guíen la gestión de los establecimientos en orden a la naturaleza de la actividad, condiciones del entorno y observará las reglas relacionadas con el bien común.

Además, se pretenderá incrementar la operación efectiva y rentable de los negocios a través de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a los empresarios; establecer alianzas estratégicas entre las instancias y entidades del Distrito, propendiendo por una actividad comercial progresista a través de mecanismos que aseguren el cumplimiento de las funciones administrativas y policivas que sean requeridas para el cabal cumplimiento de las normas y actividades que vinculan en forma constante a los establecimientos con el Distrito Capital y estructurar procesos transversales que articulen tanto entes públicos como privados, relacionados con el sector mercantil.

Pago de derechos de ejecución pública de obras musicales

Este constituye un trámite de ineludible cumplimiento y hay consenso en las normas actualmente aplicables e inclusive dentro de las normas que están en proyecto.

En este caso, se ha venido planteando un Convenio con SAYCO-ACINPRO para efectuar el recaudo a través del CAE, bajo el cumplimiento de tablas y formatos únicos de liquidación o autoliquidación, según el caso.

En este trámite, dado que el cobro y el recaudo son imperativos de ley, el Convenio esta-

ría suscrito por SAYCO-ACINPRO, FENALCO y el CAE -quien ostente tal calidad-, en el cual el Centro, previa la elaboración electrónica de un Formato, liquida sobre bases técnicas acordadas y definidas y el Empresario consigna el valor correspondiente en un establecimiento financiero. Los reportes serían automáticos.

Frente a este trámite no existe propuesta de variación legal.

Declaración y pago de impuestos al consumo del tabaco y cigarrillos de fabricación extranjera.

Este constituye un trámite hacendístico del Distrito Capital de Bogotá, cuyo hecho generador es el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, proveniente del extranjero.

Deben declarar y pagar el impuesto los importadores y solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos del pago del impuesto, los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden. Los importadores, deben declarar y pagar el impuesto en el momento de la importación, conjuntamente con los impuestos y derechos nacionales que se causen en la misma.

El pago del impuesto, se efectúa a órdenes del Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros. Igualmente, existe la obligación de declarar ante la Secretaría de Hacienda -Dirección Distrital de Impuestos-, en el momento de la introducción de la mer-

cancia al Distrito Capital, indicando la base gravable según el tipo de producto y de la misma forma proceder frente a las mercancías introducidas a zonas de régimen Aduanero Especial.

En ningún caso, el impuesto pagado por los productos extranjeros será inferior al promedio del tributo que se cause por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de igual o similar clase según el caso, producidos en Colombia.

Aquí, se plantea un trámite back office en el cual el CAE no tendría ninguna ingerencia, sin que haya lugar a modificación legal, ya que es un trámite de naturaleza tributaria, cuya operatividad puede fluctuar debido al carácter general de las normas distritales.

Autorización para rifas menores y juegos de azar

En este trámite participan la Secretaría de Gobierno Distrital, la Secretaría de Hacienda del Distrito y las Alcaldías Locales, de acuerdo con la localidad en la que se va a llevar a cabo la actividad. En consecuencia y por la naturaleza de la actividad, se propone que la competencia permanezca en la Secretaría de Gobierno y se elimine el concepto previo del Alcalde Local, ya que éste no tiene mayor función que declarar el funcionamiento del establecimiento en la localidad, lo cual se hace innecesario en la medida en que se tiene como requisito adicional, el otorgamiento de la póliza de seguro en la que los datos deben aparecer claramente, incluido el lugar en el que se realizará la operación.

El trámite no puede ser incluido en la operación del CAE,

Como quiera que se debe recepcionar y verificar documentos físicos como pólizas de seguro o títulos valores, lo cual implica la realización de operaciones matemáticas, comparaciones de cuantías y riesgos asegurados particulares, que en caso de no estar debidamente constituidos, deben ser devueltos físicamente al solicitante, para que haga las correcciones del caso en la aseguradora o expida un nuevo título valor.

Sin embargo, se recomienda unificar la solicitud de autorización en un formulario único, que establezca espacios declarativos en los que el solicitante realice la descripción de la actividad que pretende realizar y la declaración de contar con el respaldo económico para efectuarla.

Es aconsejable eliminar la declaración de contar con respaldo económico, por constituir una declaración subjetiva que no se respalda en prueba documental alguna, y en consecuencia, no puede ser verificada por la autoridad administrativa.

Como anexo de esta solicitud, debe permanecer la obligación de constituir la póliza de seguros que garantice la actividad o el título valor en los términos en que la ley lo contempla, pero debe eliminarse el concepto previo de la Alcaldía Local, ya que no agrega valor al procedimiento; su cumplimiento no garantiza la protección del bien jurídico, contrario sensu, puede constituir fuente de corrupción, además de ser una declaración subjetiva del funcionario que lo expide.

Inscripción en el régimen simplificado de impuesto

Este trámite puede ser llevado a ejecución en el CAE, en consideración a que constituiría una simple recepción de datos de acuerdo al formato o formulario único adoptado para tal fin, siguiendo los lineamientos generales del CONVENIO DE APOYO INTERINSTITUCIONAL, suscrito el 21 de diciembre de 2001 por la DIAN, la SECRETARÍA DE HACIENDA, la CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ y CONFECÁMARAS, con fundamento en el acceso e intercambio de información vía electrónica.

No existe modificación legal a realizar, ya que estas normas son de orden público y están dictadas de manera general, de suerte que el margen de modificación, fusión u optimización es amplio y está sujeto al concurso de las entidades distritales y nacionales involucradas en el recaudo y vigilancia.

Metodología

Front Office, Back Office, eliminación de trámites

Hecha la recopilación correspondiente de los trámites, así como el estudio jurídico de los mismos, se analizó si se trataba de trámites que podían ser resueltos integralmente en el mismo momento en que el cliente requiere el servicio o si, por el contrario, demandan un trámite interno en la organización para tomar la decisión.

Dicho análisis estableció que, para agilizar las operaciones del sector de Comercio al Detal, se debe instaurar un solo Proceso denominado "Apertura y Funcionamiento de Establecimiento de Comercio".

Dicho proceso debe concentrarse en una única instancia que, de manera simultánea, aboque la creación y legalización de actividades comerciales según la naturaleza del establecimiento, para posterior verificación en materia de :

Publicidad exterior
Condiciones sanitarias y de seguridad
Uso del suelo
Ejecución pública de obras musicales

Ese único proceso debe tener los siguientes pasos:

1. Inscripción del comerciante en el registro mercantil.

2. Obtención del concepto sanitario de higiene y sanidad.
3. Comunicación al DAPD sobre la apertura del establecimiento de comercio.
4. Pago de ejecución pública de obras musicales.
5. Registro de publicidad exterior visual.
6. Autorización de emisión de ruido y perifoneo.
7. Solicitud de autorización de funcionamiento en horarios adicionales.
8. Inscripción en el régimen simplificado de impuesto.
9. Pago de Impuesto de Industria y Comercio.
10. Solicitud de concepto favorable del uso del suelo.

Los trámites enunciados se unifican dentro del proceso, con la participación de los siguientes organismos y entidades públicas:

CONFECÁMARAS, en su calidad de entidad privada con mandato para representar a la Cá-

mara de Comercio de Bogotá, como entidad privada con funciones públicas, para la inscripción en el Registro Mercantil de los comerciantes.

SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD, en su condición de entidad ejecutora de la legislación sanitaria.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL –DAPD-, en su calidad de entidad encargada de planificar y conceptuar sobre el desarrollo urbano y el uso de suelo en el Distrito Capital, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial.

SAYCO Y ACINPRO, como sociedad privada que controla el pago de derechos de autor, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno.

FENALCO, como asociación que agremia a algunos de los comerciantes.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE –DAMA-, como entidad encargada de la ejecución de la política ambiental.

SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL, en su calidad de organismo encargado de recaudar y velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Los trámites enunciados, a su vez vinculan en back office:

- **Permisos Ambientales para emisiones de ruido y perifoneo -DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE -DAMA-**

- **Permisos de Ocupación Temporal del Espacio Público para uso de antejardines -DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL DAPD-**

- **Autorización para rifas menores y juegos de azar y de funcionamiento en horarios adicionales -SECRETARÍA DE GOBIERNO DISTRITAL Y ALCALDÍAS LOCALES-**

- **Declaración y pago de impuestos al consumo de cigarrillos, cerveza y sifones -SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL-**

El proceso tiene plena factibilidad jurídica, puesto que al fusionar diez trámites que en la actualidad se realizan por separado ante organismos y entidades diferentes, logra consolidar una optimización en la tramitología, que no varía los requisitos legales exigidos, sino que simplemente los centraliza para su ejecución en el CAE.

En este sentido, en el CAE es posible ejecutar en un solo paso, bajo la metodología front office, los trámites concernientes a Registro Mercantil, asignación de RUP, RIT, RUT y NIT, con el aprovechamiento de los datos compartidos que en la actualidad manejan la Cámara de Comercio y la Secretaría de Hacienda Distrital.

Igualmente, es posible fusionar los trámites de comunicación de apertura del establecimiento de comercio y solicitud de concepto de uso del suelo, a través de la comunicación oficiosa e inmediata por parte del CAE, al Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

En este punto, hay que dejar claro que como se explicó en el análisis jurídico, el concepto de uso del suelo no es un requisito previo para la apertura y funcionamiento del establecimiento, de ahí que realmente en el CAE se practique la consulta del concepto y se envíe la novedad de la creación a la entidad, para los fines de su competencia.

Así mismo, el CAE puede gestionar bajo la metodología front office lo relacionado con el registro en el régimen simplificado de impuestos, optimizando la operación que actualmente realizan la Cámara de Comercio con la Secretaría de Hacienda y la DIAN, de tal manera que la inscripción se efectúe de manera simultánea con la inscripción mercantil, asignación de RUP, RIT, RUT y NIT, comunicando la novedad a la DIAN, de acuerdo con los requerimientos de datos que ya se conocen en la Cámara de Comercio.

En cuanto al pago de impuesto de industria y comercio, el recaudo puede ser realizado sin impedimento legal alguno en el CAE, teniendo en cuenta que actualmente se encuentra en curso el proyecto de implementar la Tarjetas Transmilenio, como tarjetas inteligentes que

permiten el pago de todas las obligaciones tributarias distritales.

En consecuencia, el recaudo puede efectuarse en el CAE, con la utilización de la tarjeta monedero inteligente, cuya operación se explicó en el capítulo pertinente contenido en este informe, lo cual no tiene ningún impedimento legal.

Con relación a los trámites que son vinculados bajo la metodología back office, por su naturaleza y complejidad no pueden ser gestionados en el CAE. Sin embargo, el proceso propone que en el centro, una vez recibida la solicitud para apertura y funcionamiento del establecimiento público, el CAE comunique en red la novedad a las entidades pertinentes, para que efectúen las visitas de verificación para obtención de Concepto Sanitario y Ocupación Temporal del Espacio Público.

La misma novedad operaría frente a las autoridades relacionadas con la declaración y pago de los impuestos generados por el consumo de cigarrillo, cerveza y sifones, si el establecimiento corresponde a estas categorías tributarias.

La implantación del mencionado proceso, tra-
jo como consecuencia los siguientes beneficios:

1. Menores niveles de informalidad en ejercicio del comercio al detal.
2. Incremento de recaudos en tasas y contribuciones aplicables al sector comercio
3. Autoliquidación automática y equitativa, y recaudo oportuno de tasas de derechos colectivos.
4. Mayor productividad de funciones de vigilancia y autoridad administrativa.
5. Promoción a la cultura del trabajo conjunto y práctica gana-gana entre la administración distrital, las asociaciones y el sector comercio.
6. Profesionalización de la actividad comercial y tecnificación de su operación, logrando mayores niveles de productividad y competitividad