

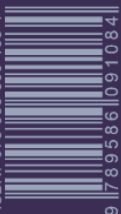
PERSPECTIVAS

**LA ESAP**  
LE PROPONE AL PAÍS

REDISEÑO INSTITUCIONAL  
Y ADMINISTRATIVO

**PONENCIAS**

ISBN: 978-958-609-108-4



9 789586 1091084

# LA ESAP

## LE PROPONE AL PAÍS

*En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.*

*Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.*

*En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.*

*En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.*



Estuvo al cuidado de esta colección  
como su editor y compilador Jesús María Molina,  
profesor y Decano de Pregrados

# Rediseño institucional y administrativo

---

Ponencias



Escuela Superior de  
Administración Pública





# Rediseño institucional y administrativo

---

Ponencias

Bogotá D.C., 2022

REDISEÑO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO / PONENCIAS  
© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-108-4 (papel)

ISBN 978-958-609-111-4  
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-108-4  
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez  
Edición general: María Angélica Pumarejo  
Coordinación editorial: Rodrigo de Jesús Correa  
Diseño y diagramación: Shesyra Belalcázar Gutiérrez  
Corrección de estilo: Darío Ángel  
Transcripción: Daniel Alexander Guzmán

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-  
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.  
Colombia, 2022  
www.esap.edu.co

---

#### Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador  
Rediseño Institucional y Administrativo: Diagnóstico y Propuesta Nacional; Rediseño Institucional y Administrativo: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2022.  
64 páginas: cuadros, mapas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-108-4 (papel).  
ISBN 978-958-609-111-4 (electrónico).

---



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



# CONTENIDO

## Ponencias

Humberto José Silva Nigrinis	9
Edgar Gonzales	11
Jairo Rincón	15
Diego Younes	19
Alberto Giraldo	23
Jessica Pacheco Avella	26







# Humberto José Silva Nigrinis

*Docente ESAP. Abogado. Magíster en Administración Pública.*

---

El rediseño institucional es un proceso constante y una labor que no es propiedad del gobierno de turno. Es una actividad que debe realizarse en contacto directo con la ciudadanía y con la cual se debe buscar fortalecer el Estado en busca del bien común. Este rediseño no implica más burocracia ni expandir la arquitectura institucional sin necesidad. Implica que el Estado y quienes están rediseñando la arquitectura institucional sean conscientes de lo que se debe hacer y de lo que no se debe hacer.

Colombia es un Estado saturado de normas y, aunque muchas de estas son necesarias, su exceso desestimula al ciudadano a ejercer sus derechos. A veces, son tantos los trámites y es tal el detalle que se requiere para hacer una diligencia que se hace imposible.

Conviene reconocer que la aspiración de quien reforma el Estado es profesionalizar la función pública en cuanto sea posible y, para ello, se han diseñado concursos y procedimientos para ocupar los cargos públicos. En esta forma, el funcionario público puede sentirse orgulloso de serlo porque su labor es un ejercicio profesional de alta calidad, de modo que los concursos fortalecen la función pública.

En todo caso, para revitalizar el Estado, es preciso acercar a la ciudadanía a su vigilancia. Esto implica que al ciudadano se le permita formar parte de la vigilancia, de la ejecución y, aún del proceso de toma de decisiones. Esta participación ciudadana obedece al mandato de la Constitución del 91 de cambiar la democracia representativa por una democracia participativa. En esta, el ciudadano es activo en su relación con el Estado. La ley 489 de 1998 también promovió actividades para acercar al Estado con el ciudadano.

Sin embargo, la ley 489 de 1998 se ha quedado corta porque hay una distancia entre permitirle a una entidad pública invertir recursos para hacer audiencias y que se le permita al ciudadano formar parte de los procesos decisorios. Si el ciudadano participa activamente, se le motiva a ejercer sus derechos y su participación en la actividad pública, pues se le permite decidir sobre recursos, toma de decisiones y procedimientos.

La desregulación, la profesionalización y la participación ciudadana son aspectos centrales en la revitalización de las entidades públicas. En esto, la labor de la ESAP es

fundamental porque la Escuela cumple un papel clave en la formación de funcionarios públicos, que es su razón de ser y el motivo de su creación. No obstante, la Escuela también tiene la misión de formar ciudadanía. Su capacidad de acceder a municipios alejados en nuestra geografía como única opción de educación, le permite la posibilidad de brindar educación formal en esa Colombia profunda, sino también, brindar formación no formal donde hay una porción importante de la ciudadanía que no accede a la educación formal. Es importante llegar a esa ciudadanía que no tiene un nivel de escolaridad alto, pero que debe también entender el ejercicio de sus derechos como ciudadanos.



## Edgar Gonzales

*Administrador Público. Autor de libros y artículos sobre administración pública. Ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública y Ex director de la Superintendencia de Salud. Docente y Consultor.*

---

Todos los rediseños institucionales deben soportarse en una buena planificación, y deben ser estratégicos para convertirse en agendas públicas del Estado. Esta no ha sido la tónica en Colombia, como no lo ha sido tampoco en otros contextos incluyendo Europa. Sería preferible que hubiera una planificación de los cambios institucionales y que estos se incluyeran en la agenda pública.

Generalmente las reformas administrativas se hacen bajo condiciones de presión. Para adelantarlas se piden facultades extraordinarias al Congreso, y los periodos suelen ser muy cortos para poder pensar, discutir y tener una agenda pública como fruto de un debate amplio sobre las reformas instituciones del Estado. Por otro lado, está la necesidad de que el organismo dotado de la competencia de reforma adquiera un estatus protagónico. Se pensaría que fuera la Función Pública, donde la cabeza pase de ser un departamento administrativo a ser un ministerio con capacidad de negociación política. Además, que tenga el rango y el peso suficiente, por encima de las consejerías presidenciales, que generalmente están por encima del departamento.

Los presidentes no cuentan con la institucionalidad necesaria para organizar este tipo de tareas, coordinarlas y articularlas de manera integral. Sobre todo, cuando esas reformas pueden implicar la reforma de varios sectores administrativos a la vez correspondientes a varios ministerios.

El Departamento Administrativo de la Función Pública debería ser un Ministerio de la Administración Pública, en el cual deben converger varias entidades que actualmente están aisladas. Su articulación permitiría el desarrollo institucional y el fortalecimiento de algunos sistemas de gestión. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Contratación de Colombia Compra Eficiente; el Archivo Nacional debería ser sacado el sector de la cultura y llevado al de la función pública. Este Ministerio debe encargarse, además, de todo lo relacionado con la gestión de infraestructura de activos en el Estado.

Constituir un sector de administración pública sólido es de la mayor importancia, pues tendría una incidencia clave en la dinámica de rediseño institucional hacia el futuro y se le concedería la importancia que tiene en la política del Estado contar con un Ministerio de la Administración pública que tuviera la capacidad de interlocución con el Ministerio del Interior sobre la agenda de fortalecimiento institucional de los niveles territoriales, sin que implique una vulneración de autonomía de las instancias territoriales. Esa es una propuesta asociada al rediseño institucional.

El segundo capítulo tiene que ver con las dinámicas de los diseños institucionales en el país. En los últimos 20 años, las agendas han girado alrededor de concepciones heterogéneas. Entre el 2002 y el 2010, se creyó que se debían crear grandes organizaciones que recogieran muchas funciones y muchas competencias del Estado, con la idea de disminuir la nómina y el peso del empleo público en la población económicamente activa. Por otro lado, de 2010 hasta antes del gobierno del presidente Iván Duque, el enfoque fue desarrollar, bajo un enfoque de agencias unidades pequeñas con especialización del trabajo, con encargos precisos y orientadas a resultados, recogían el modelo anglosajón, que fue la experiencia de finales del siglo pasado en países como Nueva Zelanda y Finlandia.

Hemos tenido una especie de dilema en el diseño institucional entre una cosa y la otra sin que hayamos logrado construir las figuras jurídico-institucionales y administrativas de lo que implica un modelo de agencia y especialización. A los organismos encargados de los asuntos del diseño institucional se les ha asimilado a lo que podrían ser unidades administrativas especiales más que a verdaderas agencias. Desde luego, es necesario hacer una gran revolución en la conceptualización de las categorías organizacionales que maneja el Estado para que sean finalmente funcionales.

En el último informe del Banco Mundial de 1998, titulado “El Estado en un mundo en transformación”, y en la quincuagésima Asamblea de las Naciones Unidas en 1997, el enfoque que ha predominado y que ha penetrado la OCDE y las escuelas en el mundo, es la eficiencia del Estado a partir de las capacidades. Quedaba atrás el tamaño mayor o menor del Estado, y se centró, más bien, en qué medida sus capacidades le permitían satisfacer las necesidades efectivas de los países y resolver los problemas de la sociedad. Los grandes temas del desarrollo económico y social, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ocuparon la agenda, pasando primero por los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

El rediseño del Estado está asociado a una nueva concepción jurídico institucional y organizacional que se ajuste a la función y a la resolución eficaz de los problemas de la población y las exigencias del desarrollo económico y social. No en vano, en el informe del Banco Mundial, a finales de los años 90, el desarrollo económico y social está

asociado a la capacidad de las instituciones tal como se ha venido desarrollando ya en los últimos 20 años en la literatura más importante en varios centros de pensamiento sobre este tema.

El tercer capítulo tiene que ver con la modernización y el desarrollo de los sistemas de gestión. Aquí hay varios elementos que tienen que ver con la gobernanza y las reformas de la administración pública que se han venido desarrollando pero que aún son todavía prematuros. Tiene que ver con las competencias para que se pueda hablar de un Estado eficaz, que implica la profesionalización, la gestión estratégica de los recursos humanos, el desarrollo del liderazgo, la capacitación de los funcionarios, la gestión de una actuación profesional, entre otros. Así mismo, la formulación de políticas sólidas, la mejora de las regulaciones, la calidad de esas regulaciones, las evaluaciones bien fundadas y las políticas públicas encaminadas al bien común.

Un Estado eficaz implica también la gobernanza y la construcción de una articulación efectiva entre los niveles de gobierno y entre ellos y la población en colaboración con las instancias no estatales. Lo anterior tiene el objetivo de lograr mejores resultados, lo cual implica mejorar el intercambio de datos, producir datos abiertos y lograr centros de coordinación gubernamental integrados; conseguir modelos colaborativos de integración y diálogo entre todos los niveles del gobierno y en los ámbitos funcionales, una mayor gobernanza de red; y lograr la integridad y la rendición de cuentas como un aspecto vital. La transparencia no se logra simplemente con la implantación de códigos de conducta, con crear normas o hacer una administración por norma, sino, sobre todo, con estrategias integrales.

Estas estrategias tienen que ver con las relaciones entre el sistema político administrativo y los mecanismos administrativos asociados a las necesidades, para tener sistemas mucho más simples en la gestión pública y mucho más sometidos al control ciudadano. Estas estrategias implican, además, una mayor transparencia presupuestaria, una divulgación proactiva de la información, datos de gobiernos abiertos, registros de propiedad efectiva de los grupos de presión y una mayor claridad y regulación de lobbies. Produce, también, una mayor supervisión independiente para mantener la confianza en las estructuras del gobierno. Lo anterior puede llevar a un modelo de auditorías independientes y respeto a la legalidad.

Esta perspectiva estratégica significa un replanteamiento de los órganos de control que son obsoletos y politizados en Colombia, no solamente en el nivel nacional sino también en los ámbitos territoriales. Eso implicaría un rediseño de fondo del funcionamiento de la actividad estatal y una atención a la calidad de las políticas públicas. Implica la no discriminación, la participación, la subsidiaridad, la equidad intergeneracional y todo esto supone que tengamos una mejor calidad de la regulación de las

políticas públicas. Admite, además, la capacidad de integrar la política pública con las preocupaciones que vamos a tener en el futuro, lo que sugiere una planificación estratégica del aparato público. Por ejemplo, frente al cambio de la pirámide poblacional en Colombia, que será una realidad en un par de generaciones. Sobre los temas ambientales que son un tema crucial y que requerirían el desmonte de la institucionalidad ambiental pesada, obsoleta e ineficaz que hemos construido y que no es funcional para el desarrollo colombiano.

Una administración pública abierta asume muchas regulaciones, sobre los temas de salud y tiene implicancias transnacionales fundamentales que exigen otra formación de los administradores para enfrentar los grandes retos de la globalización.

Frente a la pregunta sobre la reestructuración de los organismos de control del Estado, la respuesta tiene varias aristas. La primera tiene que ver con el enfoque del control con que se ha venido llevando a cabo, que también se relaciona con la naturaleza de las regulaciones. Un excesivo formalismo del procedimiento, del trámite, lleva a una pérdida de los resultados. El sistema regulatorio ha sido cómplice de este problema. En algunas ocasiones hemos hablado de la necesidad de refundar el derecho público para crear un sistema de inspiración anglosajona, más directo, más simple y de tener prácticas administrativas bajo la óptica de la integridad y la transparencia. Claro, eso requiere revisar la relación entre el sistema administrativo público y el funcionamiento del régimen político.

La simplicidad en la administración está asociada a otra forma de controlar y el control debe estar centrado en los resultados y en los impactos que son dos conceptos centrales. El resultado se entiende como eficacia, pero el impacto es mucho más importante porque es la forma como se transforman los objetivos de la intervención pública, es decir, cómo consigue realizar una serie de transformaciones económicas y sociales, según los ámbitos de su intervención. En la medida en que pensemos en otro modelo de gestión pública, también debe pensarse en otro sistema de control basado en resultados y en impactos. En una mayor liberalización de la gestión menos procedimental.

Pudiéramos tener un sistema mucho más expedito y directo de ejercicio del control. Hoy en día, los organismos de control están demasiado centrados en la parte procedimental formal, e inclusive en la invención de posibles vulneraciones al régimen normativo que acaban en procesos de corrupción bastante graves. Esta termina en llamadas a los funcionarios pidiéndoles dinero para quitar o retirar los expedientes. Eso no es una cosa aislada, es una cosa relativamente generalizada. También se presentan resultados artificiales de un enfoque formalista del control que termina conduciendo a nada. Con ello se produce una crisis y un desgaste de energía que le tienen que dedicar los administradores a responder todo este tipo de cosas que no tienen una eficacia adecuada. La reforma en los órganos de control debe ir de la mano de una reforma de la gestión y debe ser una reforma de fondo.



## Jairo Rincón

*Administrador Público y Psicólogo. Candidato a Doctor en Modelado de Política y Gestión Pública. Especialista en Derecho Laboral y Magister en Administración Pública. Fue subdirector académico y de investigaciones de la ESAP.*

---

A continuación, se presentan unas consideraciones básicas respecto a aspectos centrales en el rediseño institucional colombiano. En primer lugar, se hará una aproximación al aspecto conceptual, pues, en Colombia, se confunde el rediseño organizacional y el rediseño institucional, primando el primero en algunas entidades. Una organización es una asociación de personas que utilizan recursos, cuenta con una estructura administrativa y busca un fin teleológico -de repente, alcanzar unas metas unos objetivos o satisfacer unas necesidades-.

La institución, en cambio, va más allá, puesto que es una estructura compleja, sobre la que los actores tienen una percepción que condiciona su conducta frente a ella. Las instituciones implican unas reglas de juego y son las que más se respetan. Una institución se somete a unas normas que determinan el tipo de instituciones que se tienen en Colombia. Este es un país heterónimo en el que se pretende resolverlo todo con normas formales. El hecho es que en Colombia hay más de 2.000 leyes solo desde la Constitución del 91, sin contar con las que estaban vigentes. Además, hay que sumar los miles de decretos, de resoluciones y de acuerdos que hay en el país, y que ni siquiera se alcanzan a digerir. Son normas que usualmente no se respetan y no se cumplen.

Por ejemplo, si se toma la Constitución Política, buena parte de lo que está en ella no es respetado y ni siquiera se aplica con rigor en casos de la garantía de los derechos de los ciudadanos. Hay normas, como el artículo 77 de la Constitución, en el que se ordena que se debe garantizar la estabilidad y los derechos de los trabajadores de Inravisión y hace muchos años, que esa entidad fue liquidada. El artículo 53 dice que se tiene el estatuto del trabajo con unos principios sólidos según el derecho laboral y que llevarían a una mayor eficiencia.

Por supuesto, las instituciones están sujetas a prácticas y costumbres y deben producir confianza en los ciudadanos de un país. Esa confianza se ha ido perdiendo en Colombia sobre todas las instancias del Estado. Sobre el Congreso, por supuesto, e incluso sobre la Rama Judicial que era lo último que se esperaba que perdiera



la confianza de los ciudadanos. En el rediseño institucional, es preciso recomponer y fortalecer las instituciones y no solo las organizaciones. Hay que rescatar la confianza en la policía, en la justicia, en las entidades de salud, en las entidades educativas, en las entidades territoriales.

En el rediseño institucional, se debe tener en cuenta lo que ya se sabe de la capacidad institucional. En Colombia, esta capacidad está, por una parte, en el Estado, por otra parte, en el mercado y finalmente, en el tercer sector. Estos componentes tienen fortalezas y debilidades. Hay fallas en el Estado, hay fallas en el mercado y hay fallas en la sociedad. Y hay que repensar la capacidad institucional de estos componentes respecto al mejoramiento de la sociedad y de la administración pública.

Hay niveles de capacidad institucional que son claves en el rediseño institucional. Uno fundamental son las condiciones de vida de los ciudadanos. Es preciso su ascenso social en el ámbito local y en las organizaciones y las instituciones públicas.

En Colombia hay que partir de la simplicidad, como la evaluación del desempeño de los servidores públicos. En una muestra de una investigación con 52 mil funcionarios públicos de diferentes entidades públicas, solo 30 personas tuvieron la evaluación no satisfactoria. Esa evaluación implica mecanismos que en Colombia no se han afrontado. Se ha argumentado que falta madurez, pero si se hubieran adoptado los mecanismos de evaluación con participación ciudadana, ya se habrían mejorado las instituciones públicas.

Otro nivel es el peso de organizaciones. Se conoce el ranking de las organizaciones públicas que son efectivas; también se sabe que, en estas hay problemas de equidad. Es preciso recomponer las organizaciones, pero también lo es la relación de las instituciones con el contexto. Hay un marco de valores en el país, pero esos valores, como la honestidad, no se respetan y no se hacen respetar por la institucionalidad del Estado ni por la sociedad.

El rediseño institucional debe tener al menos tres componentes que son medibles y que deben poder expresarse ante todo el país. Por un lado, la capacidad del Estado, el sector o el sistema respecto a su capacidad como institución, es decir, como marco de valores, como reglas de juego claras, como la posibilidad de producir confianza en el ciudadano. Se sabe que la acumulación exagerada de procesos judiciales no resueltos y de cualquier proceso judicial en Colombia dura años no produce confianza en la institución judicial.

Por otro lado, está la capacidad organizacional en la que hay un desequilibrio. Hay entidades que cuentan con buenos recursos financieros, con buena tecnología, con una planta de personal ajustada a las necesidades y con estructuras organizacionales adecuadas, pero hay otras en las que no sucede lo mismo. Tienen un déficit de capacidad organizacional.

Otro elemento para medir el rediseño institucional es la capacidad de gestión de las instituciones como sistema de entidades que convergen para producir resultados tangibles frente a la sociedad. Si se elige la Función Pública o la Comisión Nacional del Servicio Civil que tiene categoría constitucional y tiene la autonomía que le dio la constitución, su capacidad de gestión ha dejado mucho que desear. La convocatoria 01 de 2004 duró muchos años, y aún no se ha terminado. En los procesos de selección, las dificultades son mutuas, la falta de recursos financieros y la falta de capacidad de gestión. Necesitamos con urgencia valorar las circunstancias del déficit institucional.

Hay un ejemplo llamativo: la accidentalidad en Colombia. Esta no decrece con los años, pues más de 7.000 personas al año fallecen por accidentes de tránsito. Cuando se mira el conjunto de organizaciones y el sistema encuentra casos que deberían preocupar a toda la sociedad, al mercado y a las ONG. Es insólito que el 70 % de la accidentalidad vial en Colombia es de motocicletas. Ha aumentado el de bicicletas. Son más de una decena de muertos usualmente diarios por accidentes de tránsito en motocicletas. Ahí está en juego el peatón, los conductores, los conductores de motocicleta. Es insólito que la mayoría de los accidentados y de fallecidos en accidentes de tránsito son personas entre 19 y 24 años.

Tenemos pérdidas lamentables, y cabe preguntarse por las medidas que se adoptan pues muchas están en el Plan Nacional de Seguridad Vial 2012-2021, pero la accidentalidad no baja. Al ver el conjunto de organizaciones y la institucionalidad se encuentra que hay 71 tipos de entidades públicas y privadas que tienen que ver con el problema de accidentalidad vial en Colombia. Ministerio de Transporte, de Educación, de Salud, Ministerio de las TIC, Superintendencia de Transporte, Superintendencia de Industria y Comercio, Agencia Nacional de Seguridad Vial, Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía, Agencia Nacional de Infraestructura, Autoridades Territoriales y Organismos de Tránsito de los Departamentos y los Municipios, el Sector Privado, la Academia, entre otras.

La pregunta es ¿cómo ese conjunto de instituciones está actuando para reducir los accidentes de tránsito, los muertos y los lesionados? Esto implica repensar las instituciones que producen confianza y las que no producen confianza. El diagnóstico permitirá determinar las medidas que se pueden tomar para aumentar esa confianza en las instituciones por los ciudadanos. En América Latina y en muchos países del mundo, el problema puede que ya no sea de organizaciones. El problema está más bien en que la gente ya no cree en el gobierno ni en las instituciones.

Si no se hace un rediseño de las instituciones, mantendremos las condiciones actuales y nos seguiremos quejando de la vulneración de los derechos, por no afrontar los problemas de equidad social y de la falta de efectividad. Es necesario darle un giro al rediseño de las instituciones y pensar un poco menos en el rediseño de las organiza-

ciones. El problema no es el Ministerio de Salud, el problema es el de la salud como institución; no es el problema del Ministerio de Educación o las Secretarías de Educación sino el de la educación. Se tiene que repensar el país, en términos de justicia, de medio ambiente, de gestión del riesgo etc. Debe pensarse más en los problemas de capacidad institucional, de fortalecimiento institucional, de medición del déficit institucional, de las organizaciones y mirarlo a nivel de sectores, de sistemas de organizaciones, del funcionamiento general del Estado.



## Diego Younes

*Abogado y Sociólogo de la Universidad Nacional. Cuenta con especializaciones en París y Río de Janeiro. Ex ministro de trabajo y ex presidente del Consejo de Estado. Ex director del Servicio Civil. Autor: Derecho Constitucional Colombiano; Reforma del Estado y de la Administración Pública; Curso de Derecho Administrativo; Derecho del Control Fiscal; y Derecho Administrativo Laboral.*

---

Me propongo exponer, en la brevedad del caso, tres ideas relacionadas con la administración pública. La primera idea es la de que las reformas deben ser continuas y no solamente coyunturales y esto está de acuerdo con la Constitución de 1991. El segundo tema es la necesidad de preguntarse si el instrumento jurídico que se escoge es el adecuado; y el tercer dominio es que el pensamiento de que las reformas no pueden lograr sus objetivos si no se lucha contra la corrupción, y ésta no se debe, como se afirma usualmente a la pérdida de los valores, sino a algo más grave que es la sustitución de estos. Dedicaremos algunos párrafos al impacto de la participación ciudadana en las funciones administrativas.

Sobre el primer punto diremos que los procesos de reforma administrativa del Estado deben ser permanentes. Inicialmente, las reformas institucionales se derivaban de leyes sobre facultades extraordinarias. Así fue en el gobierno de Alberto Lleras, cuando se creó la ESAP (Ley 19 de 1958), luego, la reforma administrativa densa de Carlos Lleras Restrepo mediante las leyes 62 y 65 de 1967, y así sucedió posteriormente en los gobiernos siguientes: en el gobierno de Belisario Betancour y Virgilio Barco. Todos han hecho reformas administrativas, pero con la Constitución de 1991 se fue más allá y hubo reformas del Estado. En consecuencia, aunque el proceso ha sido constante, ya no debe reducirse a unas cuantas leyes de entrega de facultades, por dos razones:

La primera es que hoy las leyes de autorizaciones están restringidas en la Constitución. Debe recordarse que antes de 1991, las facultades extraordinarias las concedía el Congreso de la República aún sin que el Presidente se las solicitara. Hubo términos escandalosos, con más de cuatro años, para llevar a cabo el cometido de las facultades extraordinarias. Ahora, tienen que ser necesariamente pedidas por el Gobierno y, además, no pueden exceder el término de seis meses. Hay una restricción, en el sentido de que no pueden expedirse códigos por facultades. Ahora, aprovechando las reformas que introdujo la Constitución del 91, en el artículo 189, el ejecutivo tiene la posibilidad

de modificar la estructura previamente establecida en la ley. De esta manera, hay en la actualidad un campo de movilidad interesante que vale la pena aprovechar:

Respecto al segundo punto, los alemanes llaman “la política legal o la política jurídica”, que tiene dos componentes: primero, saber si cuando se va a dictar una ley realmente sirve para lo que se propone; segundo, saber si efectivamente la ley es el camino. En Colombia, muchas veces se dice que es necesario hacer una reforma constitucional, sin pensar si eventualmente hubiera una vía un poco más expedita, como una ley estatutaria, por ejemplo, o una ley general. En algunos casos, bastaría un decreto ejecutivo o bien otro tipo de medidas o lograr un cambio de jurisprudencia. En Alemania, en la política legal, se resalta que haya claridad de si necesariamente el instrumento es o no es idóneo para producir los efectos deseados. A esto, se suma el mito según el cual cuando hay un problema al otro día aparecen en los medios de comunicación que las autoridades proponen leyes. Para esto, se propone una ley, para aquello otra, como si necesariamente con la sola expedición de la ley se resolviera el problema. Por supuesto, esto no es así, entre otras razones, porque hay muchas situaciones sociales, políticas, económicas, administrativas y culturales que requieren un consenso social y una pedagogía concreta. Expedir leyes no necesariamente resuelve el problema, y por eso, debemos aplicar los puntos enunciados sobre política legal. También en Alemania, son rigurosos frente al análisis de la jerarquía normativa, de modo que se respete la Constitución sin esperar que la Corte Constitucional lo diga, lo cual implica examinar la constitucionalidad cuando se presenta la ley. Reiteramos la necesidad de examinar si el instrumento va a conseguir los objetivos. Finalmente se requiere la depuración para combatir la hiperinflación normativa. Los gobiernos han estado en esa política de depurar dado el exceso de normas, pero el problema persiste.

Otro factor es la presión política previa a la reforma. El Programa de Reforma para la Administración Pública -PRAP-, adoptado en el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe, se expidió pese a que se alegó la existencia de una presión fiscal. Con base en esta, en términos técnicos, se suprimieron varios ministerios y se fusionaron varios entre sí. En el gobierno del presidente Santos, ya no hubo presión fiscal y eso permitió que se volvieran a desunir los ministerios que se habían unido, lo cual resultó, entre otras cosas, muy razonable, porque los sectores fusionados se empobrecieron sin lograr cubrir las funciones encomendadas. En el sector justicia y el sector gobierno, los ministros, según su formación, privilegiaban el sector político si venían de allí, o el sector jurídico si tenían esa formación. Lo mismo pasó con el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo. Obviamente los ministros no pueden atender ambas cosas, y necesariamente hacen énfasis en la formación profesional que tienen.<sup>1</sup>

---

1 Un poco aparte de esto, y mucho antes, nombraron un ministro de Desarrollo que era un gran arquitecto. Él, que fue sincero, dijo que aceptaba el ministerio porque manejaba

Retomamos la idea de la creación de un Ministerio de la Administración Pública. En la comisión para reformar el Estado que organizó el presidente Virgilio Barco Vargas y fue presidida por el doctor Alberto Hernández primer director de la ESAP<sup>2</sup>, entre las muchas recomendaciones que se hicieron, se planteó la necesidad de que hubiera un Ministerio de la Función Pública. Se trata de una consolidación sectorial de los grandes temas asociados íntimamente al concepto de administración pública. En ese momento, se llamó a la propuesta el Ministerio de la Función Pública y de la Descentralización. La idea sencillamente era recoger el Departamento Administrativo del Servicio Civil más la secretaria de Organización y Administración de la Presidencia de la República, que finalmente, pasó al Departamento Administrativo de la Función Pública en el gobierno del presidente Gaviria.

Respecto a la participación, la Constitución del 91 abrió los espacios y se trató del tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa. Ahí vinieron estos mecanismos de pérdida de investidura para mejorar el Congreso; así como la revocatoria del mandato; las consultas populares, etc. Igualmente, que la Constitución se pudiera modificar por el Congreso y también por una asamblea legislativa, o por un referendo. Hay otro punto que valdría la pena plantear que es el concepto de la participación a través de los mecanismos de la administración o de la función administrativa por particulares. Recuérdese que, en la ley 489 de 1998, se dedicaron algunos capítulos a regular la posibilidad de la administración pública por particulares como mecanismos de participación. Hay que mirar eso con cuidado, tanto en la llamada participación orgánica como en la participación funcional. Debo dejar en claro que la función administrativa en manos de particulares no tiene nada que ver con la privatización ni con la tercerización laboral, que tiene perfiles propios<sup>3</sup>

De todas maneras, estos esfuerzos resultan mal si no se corrige el problema crítico de la corrupción. Podemos tener los mejores diseños organizacionales, los mejores mecanismos de planeación, la mejor manera de capturar ingresos fiscales y reestructurar la DIAN como se ha venido haciendo en muchas oportunidades. Pero, mientras el flagelo de la corrupción continúe, todos los esfuerzos nacionales serán inútiles. El

---

el tema urbano que, en esa época era parte del ministerio, pero, en las otras cosas, se tenía que apoyar porque ese no era su tema. Esto para dar ejemplos, de que hay ciertas presiones de la misma formación de los ministros y obviamente en ese sentido esas decisiones fueron convenientes.

2 Un nombre asociado a estos temas, como uno de los primeros directores de la ESAP, y primer director de la que en su momento fue la Comisión Nacional del Servicio Civil o Comisión Nacional de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina. También uno de los primeros directores del Departamento Administrativo del Servicio Civil hoy de la Función Pública.

3 Puede verse Estructura del Estado y Función Administrativa por Particulares. Diego Felipe Younes Medina. Editorial Ibañez segunda edición 2021.

doctor Maya Villazón tiene la autoridad para decir lo que dijo, porque fue dos veces Procurador y Contralor General de la República, y él hablaba de 50 billones, o sea cinco reformas tributarias.

El problema no es solamente institucional, porque tenemos Fiscalía, tenemos códigos y estatutos anticorrupción, tenemos códigos disciplinarios, tenemos convenciones internacionales contra la corrupción, tenemos Código Penal con todos los delitos -peculado, concusión, cohecho, prevaricato, celebración indebida de contratos-. Hay plataforma normativa y hay plataforma institucional, pero algo está fallando. No es lo que usualmente se dice sobre la “pérdida de valores”. Cuando lo que sucede es que los valores no se perdieron, sino que inicialmente se debilitaron, luego se perdieron y finalmente fueron sustituidos por antivalores<sup>4</sup>.

Por ejemplo, los contratos que tienen una base corrupta en su origen, son impecables desde el punto de vista formal. Ahí no hay ningún error, como que haya un documento que no esté debidamente autenticado, o que haya un balance que no esté certificado por un contador debidamente reconocido por la junta central de contadores o que no se tenga un concepto jurídico. Pero el problema no es formal, sino ético y político, puesto que muchos contratos aparentemente impecables, han sido arreglados por debajo de la mesa. Por eso, creemos que además de los esfuerzos por recuperar y reinstalar valores es preciso aumentar los niveles de transparencia administrativa como una política necesariamente estructural e imprescindible.

---

4 Véase la corrupción. El análisis sociológico como respuesta a la ineficacia normativa. Diego Younes Moreno. Editorial Ibañez. Prólogo de Fernando Carrillo Flórez. Bogotá.



## Alberto Giraldo

*PhD en Derecho Constitucional, Administrador Público y Magíster en Administración Pública de la Esap. Docente de Carrera de la ESAP. Ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública.*

---

Inicio esta presentación, planteando una primera dificultad que enfrenta la administración pública colombiana, no de hoy, sino de tiempo atrás. Además de tener muchos orígenes y muchas explicaciones, de existir una inmensa diversidad de causas. Pues bien, aunque no disponemos de mucho tiempo para abordarlas, quiero acotar un tema especial. Mientras en Colombia no se supere el formalismo que caracteriza las conductas y comportamientos institucionales e individuales, vamos a seguir engañándonos, creyendo que lo que se está haciendo, o que lo que se requiere, es acudir a lo que se ha denominado el famoso rediseño institucional.

Desafortunadamente, a veces nos quedamos en ese aspecto puramente formal del diseño institucional, olvidando que este es un ejercicio de creación o de transformación intencional de reglas y comportamientos en situaciones de interacción estratégica. La palabra diseño supone un ejercicio de planeación, es una especie de borrador de algo que se va a hacer. Supone una abstracción, para que en el objeto que se crea aparezca de alguna manera la intención para la cual fue creado, supone una adecuación de forma y de función del objeto que se va a crear con el propósito que se va a tratar. Y supone que debe haber una adecuación al contexto.

En un repaso rápido se encuentra que el Estado colombiano nunca ha sido plenamente un Estado liberal. Por muchas circunstancias, si transitamos al Estado Social y Democrático de Derecho, en el que supuestamente el centro es el ciudadano, sucede que el problema en el que nos encontramos es que no hemos aprendido a ejercer los derechos ciudadanos. No sabemos, siquiera, qué es ser ciudadano en los términos del Estado Liberal. Estamos muy lejos de eso, tenemos un inmenso catálogo de derechos como se ha señalado, pero de ahí a su ejercicio práctico hay una gran distancia.

Ese formalismo también se expresa en la institucionalidad macro que se adoptó en el Estado. Sucede que, para tomar solamente un ejemplo, el Congreso de la República, no solamente se diseñó institucionalmente para hacer las leyes sino también para ejercer el control político. Pero no hay una adecuación entre forma y función, la primera puede ser la adecuada, pero la segunda, aunque se le asigna, no se ejerce. Por lo tanto,



la intención que da en el aire, no existe una adecuación con el contexto. Mientras no ejerza esa función básica del control político, de cualquier cuerpo colegiado en el mundo frente al ejecutivo, vamos a tener un problema serio desde el punto de vista del diseño institucional.

En cualquier otra institución de las muchas organizaciones que tenemos, es preciso mirar en qué medida se da esa adecuación entre forma y función, y se encuentra que en muchas no coinciden. Aunque hablamos de un Estado Social y Democrático de Derecho, lejos estamos de serlo, sin desconocer que ha habido grandes avances en muchas materias. Pero, aunque todavía estamos muy lejos de lograr la adecuación entre la forma y la función, se advierte esa preocupación, y por eso tenemos una excesiva cantidad de normas. En alguna época se consideró lo que el exfiscal Gómez Méndez llamo una “hiperinflación normativa”.

Frente a cualquier problema que se presenta en la sociedad colombiana, de inmediato surge la idea de expedir una ley. Ese fetichismo y ese formalismo se expresan en que la ley ya está hecha, pero no, no es suficiente, es necesario que se reglamente. Por lo tanto, se acude a un Decreto reglamentario, pero no funciona y se viene otra serie de dificultades. El administrador, el director del ente, el ministro, como se quiera denominar, si no acata la norma, termina por pedirle a su oficina jurídica que le dé un concepto. Eso es un formalismo, eso es un fetichismo normativo, que nos ha llevado al desconocimiento en el respeto y la deslegitimación de la mayoría de las instituciones.

El Estado colombiano, en las actuales circunstancias, va transitando por las mismas aguas por las que vienen transitando los demás estados en el mundo. En la mayor parte de los países del mundo se ha superado lo que se llamó el Estado intervencionista. Se está cambiando el concepto de un Estado hacedor y prestador directo de servicios o bienes por el llamado Estado regulador que tiene unas características, unas formas de actuar, unas instituciones, unas organizaciones y unas formas de gestionar distintas. El Estado ya no hace directamente las cosas, sino que las hace a través de un tercero. En consecuencia, se ha convertido en un elemento central la administración contractual donde la administración pública contrata casi todo, no hace casi nada, y lo hace a través de un tercero por la vía contractual. Sin embargo, no se ha adecuado ni el Estado ni la Administración Pública, no ha habido un encuentro entre la intención y el objeto y entre la forma y la función. Por lo tanto, no tenemos un Estado con suficiente capacidad para ejercer las funciones de la regulación que se le pide hoy.

Hoy, el Estado fomenta, el Estado apoya, el Estado resuelve, y esto crea otro tipo de problemas. Ya no hace, ya no construye casas, escuelas, colegios, universidades, no hace hospitales, no hace empresas de servicios públicos, no hace nada, en términos operativos. El Estado hoy regula, fomenta, orienta para que pueda operar la relación

mercado-Estado. Pero no tenemos todavía esa adecuación, esa creación y ese diseño institucional que permita darle suficiente capacidad al Estado y a la Administración Pública para poder cumplir esa nueva función tan importante, como lo es la regulación, la supervisión, el control, la vigilancia de lo que hacen los terceros. Nos vemos abocados a muchos problemas serios de incumplimiento por los particulares que contrata el Estado. La administración pública debe seguir asumiendo la responsabilidad cuando es un particular el que ha cometido errores y cuando hay incumplimientos o problemas de corrupción. El impacto final, es decir, la intención para la cual se diseñan las instituciones, no se cumple a cabalidad.

En consecuencia, tenemos la necesidad de superar ese formalismo que nos caracteriza en todos los campos de la vida. Curiosamente, no solo ahí hace presencia sino en cualquier instancia de la administración pública. Encontramos que pesa más la forma que cualquier otra cosa de fondo. Para tomar otro ejemplo, simplemente desde el punto de vista administrativo, a partir de la ley 489 de 1989, se abrió una puerta para producir instrumentos y herramientas de gerencia pública. Una de ellas fue el llamado sistema de calidad que demanda un conjunto de actividades, procesos y procedimientos relacionados con los funcionarios públicos. Se menciona la política, los objetivos y todo lo relacionado con calidad, pero contrasta con 4, 5, 6 o 7 funcionarios sentados sin atender a 20, 30 o 40 personas.

Los funcionarios están más pendientes de diligenciar el formato que cumplir el propósito, es decir, atender al ciudadano. En este momento, la solución no puede ser única y exclusivamente crear nuevas formas de agrupamiento organizacional para cumplir determinadas funciones o fines. Es necesario hacerse un autoexamen con el propósito de no seguir transitando por ese formalismo porque este nos hace actuar de manera irregular.

Respecto a la corrupción, encontramos que es un término que significa una cosa diferente en términos sociológicos, o en términos jurídicos o en términos económicos. Es un término resbaladizo conceptualmente que lleva al formalismo. Tenemos un catálogo grande de delitos contra la administración pública, de deberes, derechos y obligaciones. En el Código Penal y en el régimen disciplinario, se tipifican casi todas las conductas en las que posiblemente puede incurrirse en corrupción. Tenemos inclusive las oficinas de control interno.

En 1970 los artículos para aplicar un régimen disciplinario no eran más de diez o veinte y, sin embargo, seguramente se sancionaron más funcionarios en aquella época que hoy en día cuando ese régimen tiene un número enorme de artículos. Esto significa que no hay que seguir jugando al formalismo. Se abren indagaciones, se hacen investigaciones y no sucede nada. En estos días, se suman más de 500 funcionarios para la Procuraduría General de la Nación, y, sin embargo, hay más de diez mil procesos en capilla, de modo que son procesos que transitan hacia la impunidad.



## Jessica Pacheco Avella

*Administradora Pública, cuenta con estudios en derecho en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Especialista en gestión pública y maestrante en Administración Pública Territorial de la ESAP.*

---

Esta presentación se centra en las administraciones locales. Se trata de dos alcaldías precisamente de sexta categoría: los municipios de Tibasosa y Sotaquirá. Quiero invitarlos a que nos demos cuenta de que es en prácticas pequeñas donde se da el cambio sin tener que esperar grandes reformas. En nuestro trabajo diario, tenemos que llevar ese fortalecimiento organizacional en nuestras instituciones. Entonces, es preciso observar la realidad de los territorios y hablar de lo que ellos necesitan. Son necesidades sentidas en esos espacios por la capacidad institucional y porque las capacidades financieras son mucho más limitadas.

Los municipios mencionados ocuparon el segundo y el tercer lugar en el país en la medición del Índice de Desempeño Institucional vigencia 2020, según resultados del DAFP. Mediante esta exposición se podrá considerar el problema identificado de los contextos reales de estas instituciones en un nivel territorial con dinámicas muy diferentes a las de las entidades del orden central.

Una mirada global al modelo permite reconocerlo como un sistema a través del cual se busca reorganizar la gestión administrativa en las entidades públicas y, para el caso concreto, se concentra en tres ámbitos estructurantes de intervención: orientación hacia los resultados, fortalecimiento de la cultura organizacional y creación de valor agregado, para responder a las demandas sociales a través de resultados visibles y medibles. En este sentido, el enfoque teórico de la Nueva Gestión Pública permite reunir los conceptos mencionados para abordar una nueva manera de gestionar la administración pública y construir un buen gobierno.

Con el propósito de aportar resultados visibles y medibles a las Administraciones Municipales, se realizó una intervención con las herramientas de las que se disponía y, consecuentes con las realidades institucionales limitadas de estas entidades, se plantearon las siguientes conclusiones y recomendaciones:

En las administraciones intervenidas de la presente experiencia exitosa, se demostró que, mediante las intervenciones y mejoras en la implementación del Modelo Inte-

grado de Planeación y Gestión, se mejora la capacidad institucional de respuesta ante las necesidades planteadas por la ciudadanía, puesto que, de acuerdo con las mediciones hechas FURAG 2020, los resultados han mejorado y se observa la percepción positiva de la ciudadanía.

Es conveniente ver el avance de las políticas y sus grados de cumplimiento, y el nivel de desempeño que cambió de nivel bajo a nivel alto, en un grupo de 542 Municipios con características similares a nivel nacional, donde se observan los siguientes resultados:

**Figura 1. Resultados generales IDI -FURAG 2020, función pública**

### Índice de Desempeño Institucional - Otras Alcaldías

#### Alcaldías del Grupo 2 (Intermedios)

Número de alcaldías en el grupo 2: 416  
Puntaje promedio 2019: 56.08  
Puntaje promedio 2020: 58.39

▲ 2.3

Alcaldía	Puntaje 2020
Quinchía, Risaralda	97.5
Monterrey, Casanare	93.5
San Juan del Cesar, La Guajira	91.2
Cucutilla, Norte de Santander	90.3
Algarrobo, Magdalena	90.0

Alcaldía	Puntaje 2020	Variación puntaje 2019-2020
San Juan del Cesar, La Guajira	91.2	46.8
Chiacota, N. Santander	78.0	43.6
La Playa, N. Santander	65.0	42.0
Roberto Payán, Nariño	85.3	41.1
Olaya Herrera, Nariño	61.6	36.0

#### Alcaldías del Grupo 3 (Intermedios)

Número de alcaldías en el grupo 3: 561  
Puntaje promedio 2019: 57.68  
Puntaje promedio 2020: 58.79

▲ 1.1

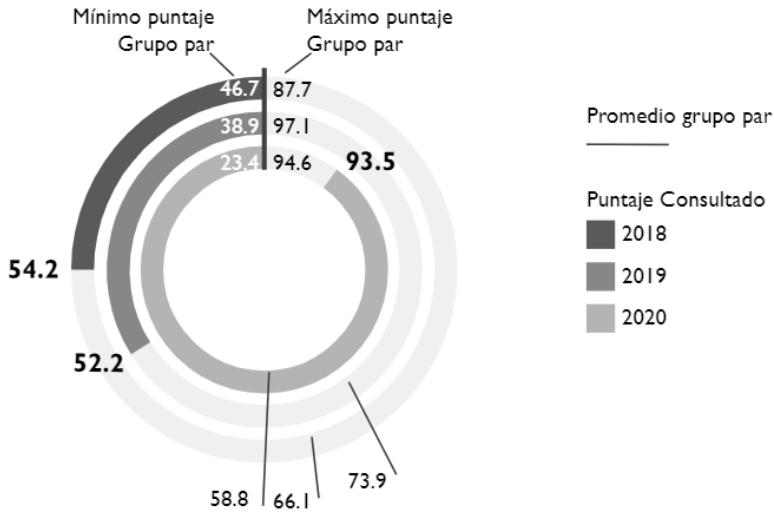
Alcaldía	Puntaje 2020
Zipacón, Cundinamarca	94.6
Tibasosa, Boyacá	93.5
Sotaquirá, Boyacá	92.6
Chimichagua, Cesar	88.4
Nobsa, Boyaca	88.1

Alcaldía	Puntaje 2020	Variación puntaje 2019-2020
Zipacón, Cundinamarca	94.6	50.1
La Sierra, Cauca	92.6	49.9
La Victoria, Boyacá	65.4	48.3
Berranco de Loba, Bolívar	61.1	44.3
Olaya Herrera, Nariño	76.4	43.2

Fuente. Resultados FYRAG 2020-DAFP

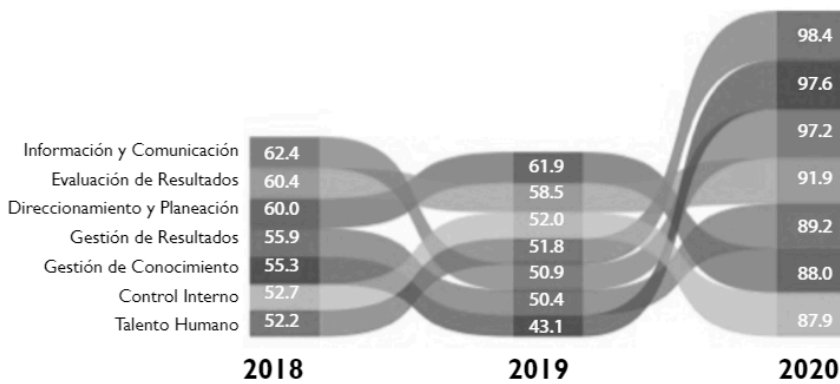
**Figura 2.** Alcaldía municipal de Tibasosa - Boyacá

**Índice de Desempeño Institucional**



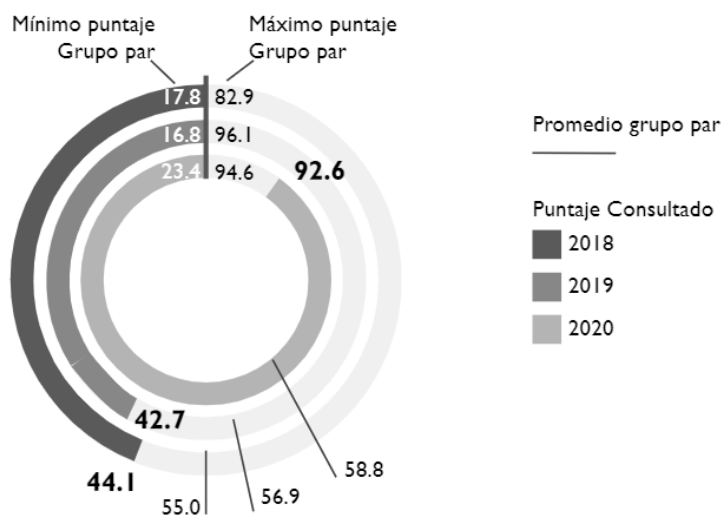
Fuente. Resultados FYRAG 2020-DAFP

**Figura 3.** RESULTADOS POR DIMENSIÓN MIPG

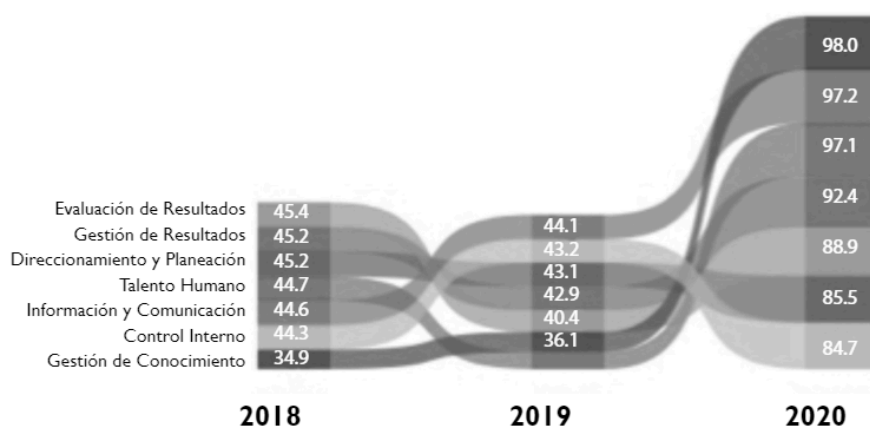


Fuente: Medición de desempeño 2020 - DAFP.

**Figura 4. Índice de Desempeño Institucional**



Fuente: Medición del desempeño 2020 – DAFP.



Fuente: Medición del desempeño 2020 – DAFP.

Cabe resaltar que el modelo interviene en todos los ámbitos de la administración, no solo en su acción, sino en su interacción con la sociedad y en el impacto que este produce. Políticas como Gobierno Digital, Transparencia, Acceso a la Información y Lucha contra la Corrupción, Servicio al Ciudadano y Racionalización de Trámites mejoran en su operación e impactan positivamente en la sociedad, y crean de esta manera, valor público.

Las acciones de mejora que se proponen en este informe académico ayudan y, sobre todo, abren un panorama firme de lo que se quiere a nivel Nacional con la vista de un nivel territorial, en un lenguaje claro y con un nivel de desglose (índices y preguntas) que busca una toma de decisiones certera y encaminada a producir el bienestar general y una administración efectiva.

Se deben impulsar acciones como actualizar manuales de funcionamiento de la administración, identificar grupos de valor para poder diagnosticar necesidades y aplicar correctivos, divulgar información clara y transparente publicada en la página para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a ella, darle un tratamiento seguro de la información, capacitar los servidores públicos, implementar estrategias para identificar conflictos de interés, aplicar los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos que contribuyan al mejoramiento institucional y al bienestar de las comunidades de los municipios.

De la misma forma en los procesos de fortalecimiento institucional, es preciso desarrollar jornadas de capacitación en rendición de cuentas, Código de Integridad, Código del Buen Servicio, implementar programas como Estado Joven, Servimos, Bilingüismo y la Estrategias de Horarios Flexibles, Teletrabajo y Entorno Laboral Saludable, implementación de estrategias para identificar conflictos de interés. Respecto al direccionamiento estratégico, actualizar y publicar el manual de procesos y procedimientos en la entidad, publicar el marco fiscal de mediano Plazo -MFMP-, actualizar el estudio técnico de reorganización institucional e implementarlo en el primer año de gobierno municipal entrante.

En la gestión con valores para resultados, se deben implementar las acciones encaminadas a adoptar la política de gobierno digital, realizar la formulación del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información -PETI-, identificar y publicar datos abiertos de la entidad, identificar y publicar datos estratégicos. Respecto a la seguridad digital, elaborar el mapa de riesgos de seguridad digital y tener en cuenta la guía de instrumentos de gestión de información pública en la Web.

Igualmente, respecto a la defensa jurídica, se deben realizar actividades como la promoción y la utilización de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos -MASC-, mantener actualizado el sistema de información o base de datos que contengan el

inventario completo de los procesos judiciales en los que se participa, definir criterios de selección para los apoderados externos de la entidad, mantener actualizadas las políticas de prevención de daño antijurídico, bases de datos que permitan la fácil identificación de procesos llevados por la entidad, así como los que se hayan terminado.

Respecto a la transparencia de la entidad, mejoras en el acceso y la calidad de la información, uso de herramientas como el SECOP II y la utilización de la tienda virtual. Conviene resaltar a manera de crítica y un escenario por mejorar, que, entre las herramientas de la función pública, como el autodiagnóstico, se encontraron aspectos como preguntas que no hacen parte de las actividades del nivel territorial y que crearon muchos puntajes que no coincidían con la realidad de los municipios.



**LA ESAP**  
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE  
PONENCIAS**

*Este libro se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.  
Para el diseño de este libro se empleó la fuente Gill Sans MT  
en un formato de 16,5 x 23,5 cm con 64 páginas*

# LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS

*En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.*

*Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.*

*En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.*

*En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.*



Estuvo al cuidado de esta colección  
como su editor y compilador Jesús María Molina,  
profesor y Decano de Pregrados

# **Rediseño institucional y administrativo**

---

Diagnósticos y propuestas



Escuela Superior de  
Administración Pública





# **Rediseño Institucional y Administrativo**

---

## Diagnósticos y propuestas

Bogotá D.C., 2022

## REDISEÑO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO / PONENCIAS

© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-108-4 (papel)

ISBN 978-958-609-111-4  
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-108-4  
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez

Edición general: María Angélica Pumarejo

Coordinación editorial: Rodrigo de Jesús Correa

Diseño y diagramación: Shesyra Belalcázar Gutiérrez

Corrección de estilo: Darío Ángel

Transcripción: Daniel Alexander Guzmán

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-  
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.  
Colombia, 2022  
[www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co)

---

### Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador

Rediseño Institucional y Administrativo: Diagnóstico y Propuesta Nacional; Rediseño Institucional y Administrativo: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2022.

68 páginas: cuadros, mapas

Perspectivas. La ESAP le propone al país.

ISBN 978-958-609-108-4 (papel).

ISBN 978-958-609-111-4 (electrónico).



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



## CONTENIDO

Rediseño Organizacional y Administrativo	9
<i>Humberto José Silva N.</i>	
Territorial Valle del Cauca	19
<i>Ildebrando Arévalo Osorio</i>	







# Rediseño Organizacional y Administrativo

**Humberto José Silva N.**

*Economista, profesor de la Escuela Superior de Administración Pública*

---

Han transcurrido 24 años desde la publicación del “Informe Sobre de Desarrollo Mundial – 1997” por el Banco Mundial, y sus observaciones acerca del papel del Estado en un mundo en transformación no han perdido vigencia. Algunas conclusiones de ese informe son:

El desarrollo – económico, social y sostenible – es imposible sin un Estado eficaz –no uno de dimensiones mínimas– como condición para el desarrollo económico y social, pero más como socio y promotor que como director. Los Estados deben funcionar como complemento de los mercados, no en lugar de estos.

Hay un gran acervo de pruebas que demuestran la importancia de las políticas económicas acertadas (incluido el fomento de la estabilidad macroeconómica), una buena base de recursos humanos y un entorno abierto a la economía mundial para conseguir un crecimiento sostenible de amplia base y la reducción de la pobreza. Ahora bien, a medida que mejora nuestro conocimiento de los ingredientes de desarrollo surgen nuevos interrogantes más profundos: ¿Cuál ha sido la contribución exacta del Estado a unos resultados tan diversos?

La historia demuestra la importancia que tiene aprovechar las ventajas relativas del mercado, del Estado y de la sociedad civil para aumentar la eficacia estatal. Por ello, parece aconsejable adoptar una doble estrategia: primero, acomodar el Estado a su capacidad y, luego, mejorar dicha capacidad.” (Banco Mundial, 1997).

Esos dos componentes deben ser la base sobre la que se sustente el rediseño organizacional y administrativo.

La propuesta de buscar una correspondencia entre el Estado y su capacidad no es una invitación a su desmantelamiento. Se trata más bien de establecer prioridades. Para promover el desarrollo y una Administración Pública eficiente y eficaz es preciso que los gobiernos se atengan a lo básico. Los Estados con capacidad institucional deficiente deben centrar su atención en los instrumentos de planificación y ejecución de políticas que le garanticen a la ciudadanía que los funcionarios y las organizaciones estatales no actuarán de forma arbitraria y dentro de los límites establecidos por las normas constitucionales y legales (Banco Mundial, 1997).

El mejoramiento de la capacidad del Estado comprende la capacidad administrativa o técnica de los funcionarios públicos. Abarca también el margen de flexibilidad, las normas y las limitaciones que deben tener en cuenta los políticos para actuar en beneficio de la ciudadanía. Implica la capacidad de las instituciones de adaptarse al cambio, pero no solamente el cambio originado en presiones externas, que es importante y valioso en la medida que esas presiones aporten al fortalecimiento institucional propio, sino también, al cambio derivado de las nuevas exigencias ciudadanas suscitadas por el impulso que le ha dado al ciudadano el cambio de la democracia representativa a la democracia participativa, que lo impulsa a ser mucho más protagonista en el devenir de los asuntos públicos.

El presente documento busca ser una contribución que invite a repensar la arquitectura institucional colombiana teniendo como norte el servicio al ciudadano. En esta forma, se plantean a continuación los siguientes temas: En primer lugar, los ejes problemáticos relevantes del rediseño organizacional y administrativo en Colombia. En segundo término, dos casos expuestos en la Mesa Técnica Nacional por dos estudiantes de la ESAP, Joshua Dayana Ardila y Jessica Alejandra Pacheco. Finalmente, se esbozarán unas conclusiones que incluirán propuestas concretas para ser consideradas por las instancias que se consideren pertinentes para explorar la posibilidad de que sean implementadas.

## Ejes problemáticos relevantes

En Colombia, la revitalización de las instituciones debe comprender cuatro aspectos:

En primer lugar, es imperativo desregular, es decir, suprimir todas las normas que hagan difícil el ejercicio de los derechos ciudadanos. Lo anterior no es una invitación a violar la ley, ni mucho menos a desmantelar el Estado. Un elemento básico de la eficacia del Estado de Derecho y que le da fortaleza como ente regulador de las relaciones en

la sociedad es el imperio de la ley. Pero se deben propiciar leyes claras, que establezcan parámetros generales de comportamiento, siempre promoviendo el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos e imponiendo como límites a esos derechos el respeto a los derechos del otro.

No obstante, esta no es la regla general en nuestro ordenamiento jurídico. En Colombia, el exceso de leyes, decretos, reglamentos y directivas son una fuente de confusión para los encargados de aplicar las normas como servidores públicos y también para los ciudadanos obligados a obedecer estas disposiciones. En los servidores públicos, esa confusión conduce al miedo al aplicar la ley, por temor a que haya otra disposición que no se conozca y que contradiga lo dispuesto por la que se está aplicando, lo cual puede incluso tener como consecuencia una sanción o, en el peor de los casos, un encarcelamiento por la comisión de un delito. En los ciudadanos, el exceso de reglamentos los abruma a tal punto que los desmotiva a ejercer sus derechos, les inhibe la capacidad de ejercerlos. Es casi como si se les dijera que tienen los derechos que les otorga la Constitución Política, pero que no podrán ejercerlos por la cantidad de requisitos que se les imponen para hacerlo. Eso les produce desconfianza, y la desconfianza debilita la institucionalidad, porque hace que el ciudadano se sienta engañado.

El exceso de reglamentaciones se convierte también en pretexto para los políticos de turno para prometer en épocas preelectorales lo que una vez elegidos no habrán de cumplir.

En segundo lugar, es necesario incrementar la tendencia hacia la profesionalización del servidor público colombiano. Sin embargo, los concursos y los procesos de selección orientados a incorporar al servicio público las personas más capacitadas no son la regla general y deberían serlo. Un personal capaz y entregado inyecta energía, un personal indiferente lo asfixia (Banco Mundial, 1997). Los procesos de selección de personal basados en el mérito son una barrera para hacer nombramientos por razones de tipo político. Una selección de personal basada exclusivamente en el mérito permite asegurar la máxima fortaleza y calidad institucional (Ramíó, 2020).

En tercer lugar, es preciso acercar el Estado al ciudadano. Pero ese acercamiento debe ser real, no solamente en el papel. No basta con establecer en disposiciones legales como la Ley 489 de 1998, la obligación para las entidades públicas de crear dependencias para tener un contacto más cercano con el ciudadano, o bien obligarlas a contarle al ciudadano lo que hacen o han hecho en el pasado reciente o simplificarle los trámites. Se debe hacer mucho más. Es preciso permitir una participación mucho más activa del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, permitiéndole incidir en la asignación presupuestal, se le debe dar la posibilidad incluso, de cogobernar. El Estado debe estimular la participación directa de los grupos de usuarios y beneficiarios en la provisión y vigilancia de los servicios públicos.

Tratar al ciudadano como cliente es una forma de aproximar la Administración Pública a su vida. Preguntar por sus necesidades, hacer un seguimiento permanente de las acciones del gobierno para satisfacer sus necesidades, son acciones que promoverán una relación cercana de la Administración Pública con el ciudadano.

La transparencia es también una forma adecuada de estrechar la relación Estado-ciudadano. En palabras del profesor Carles Ramió (2020), la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si son transparentes al tomar decisiones y al gastar el dinero público y, además, si prestan servicios de calidad y en forma eficiente. Las leyes de transparencia son un paso importante, pero insuficiente. La estrategia no consiste en limitarse a impulsar portales de transparencia, sino en ser nítidos con los pesos gastados, con la forma de tomar decisiones e informando sobre el impacto de las políticas públicas (Ramió, 2020).

En cuarto lugar, se deben simplificar los mecanismos de control de la gestión. La perspectiva macro organizacional promovida por la Constitución de 1991, que buscó estandarizar los métodos para planear, monitorear y evaluar el desempeño fue un gran paso para imprimirle orden a una Administración Pública que se encontraba al vaivén de gobernantes y directivos que la manejaban según la coyuntura que encontrarán al asumir el poder. Ha sido un avance imprimirle un carácter sistémico a la arquitectura institucional. Tratar de unificar los sistemas de desarrollo administrativo, sistemas de información, de control interno y de calidad total ha provisto uniformidad al aparato organizacional público.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–, le ha dado un carácter estratégico a la estructura organizacional colombiana. No obstante, al momento de aplicar dicho modelo en las entidades tanto de carácter nacional como de carácter territorial, resulta pesado, difuso, y se tiende a diligenciar los formatos que lo desarrollan con la simple intención de dar cumplimiento a una norma legal, o a una directiva, fundamentalmente, por cumplir, para evitar sanciones, pero no pensando en mejorar la gestión de las entidades.

### Análisis MIPG - perspectivas, avances y oportunidades de mejora

El modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–, es una herramienta de mejoramiento continuo de las entidades públicas porque facilita orientar la construcción de las hojas de ruta de forma planificada, la gestión, el seguimiento, el control la evaluación y las acciones preventivas y correctivas encaminadas a mejorar las organizaciones estatales.

Así mismo, el modelo brinda los elementos para que las entidades públicas implementen de manera adecuada y “fácil” los aspectos generales que se deben tener en cuenta para las políticas de gestión y desempeño, su marco normativo, su ámbito de



aplicación, sus propósitos, sus lineamientos generales y los criterios diferenciales para aplicar en las entidades territoriales.

El modelo se ha venido construyendo mediante la agrupación de diferentes modelos de gestión con los que contaba la gestión pública colombiana. Sin embargo, presenta cambios, ajustes y oportunidades de mejora en la forma en que opera. En el proceso, no se debe olvidar el alcance de las entidades territoriales, pues estas presentan activos de gestión diversificados y convergencia de actores para dar un paso a que el modelo no prospere debido a que las entidades no cuentan con el personal suficiente para su correcta adaptación y aplicación.

Así mismo, es necesario nombrar algunas causas que se pueden considerar problemáticas en el modelo:

- El manual operativo tiene alrededor de 200 páginas que, al ponerlo en marcha, lo vuelven pesado y desgastante, especialmente en las entidades territoriales, ya que estas no cuentan con los suficientes recursos económicos y humanos para llevarlo a cabo, con lo cual se deja de lado el verdadero ejercicio de gestión que se necesita.
- Otro componente es la no obligatoriedad de las entidades a hacer el autodiagnóstico, ya que este no se toma en cuenta al observar los pasos que se deben seguir y las formas para llevar la entidad a la operatividad del modelo.
- Aunque el gobierno central presenta actualizaciones ligadas a los avances en los paradigmas administrativos, estos no corresponden a la realidad en el funcionamiento territorial. Un ejemplo es el que involucra las nuevas tendencias en ciencia de datos, pues, si se pone en perspectiva, hay municipios en los que no habría la suficiente infraestructura para adoptar estas nuevas formas de gestión.
- El cambio cultural implica la posibilidad de pensar en una manera distinta de hacer las cosas y es un aspecto que debe ser tomado de forma íntegra, ya que también se terminan modificando la actuación y la eficiencia.

Lo anterior permite determinar las brechas en el incremento de gestión como lo indica el informe publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–, donde se señala un crecimiento en el orden nacional a 82,9 puntos, y en el lado territorial subió a 60,5 puntos, con cerca de 22 puntos de diferencia.

Cabe señalar que, en este proceso de adaptación del modelo, no se debe olvidar que estas son herramientas para el manejo de la gestión integral de las organizaciones, y una palanca extraordinaria que permite hacer realidad la estrategia y la consecuente creación de valor para los diferentes grupos estratégicos. Por esto, es necesario intro-

ducir formas de simplificación del modelo para que este sea un verdadero ejercicio de buenas prácticas en las administraciones territoriales.

Finalmente, se observan los siguientes aspectos para que las entidades territoriales puedan adoptar el modelo de manera rápida, eficiente y consecuente:

- Simplificación del manual y diseño de guías por las dimensiones. En este punto, se propone que sean siete guías con los aspectos ligados a las fases de operatividad y que se lleven a las entidades desde el punto cero hasta la operatividad total.
- Manual para las entidades territoriales, los municipios pequeños con mayores orientaciones, es decir, permitirles a las entidades mantener un acompañamiento del nivel central y departamental para aplicar el modelo.
- Permitir la reinversión de la ruta estratégica respecto a la política de integridad donde estén los códigos de ética institucional, y se adelanten acciones pedagógicas para promover y fortalecer los valores del servicio público.

Reducir los costos de los trámites mediante las acciones de racionalización de trámites y otros procedimientos administrativos implementados por la entidad (Automatización).

## Conclusiones y propuestas

Como resultado de los análisis llevados a cabo en la Mesa Temática Nacional y en el Foro sobre Rediseño Organizacional y Administrativo realizado el pasado 17 de junio de 2022, se han extraído las conclusiones que se resumen a continuación:

Para implementar una cultura de rediseño institucional y administrativo en la Administración Pública se necesita compromiso, generosidad y liderazgo político, que consiste en entender que la desconfianza y la falta de empatía han sido los elementos que han originado la crisis que atraviesa actualmente la Administración Pública.

Se requiere tomar decisiones que implican riesgos políticos que deben ser asumidos por los dirigentes electos popularmente y por los designados. Si no se asumen esos riesgos, cualquier modificación estructural de la arquitectura institucional no pasará de ser cosmética, impostada y solo cambiará algunas cosas, para que todo siga igual.

Es preciso que el Presidente de la República le solicite al Legislativo facultades extraordinarias para modificar la arquitectura organizacional de la administración pública. También es posible acudir al artículo 189, numeral 16, de la Constitución Política, para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, sin pedirle facultades al Legislativo. En desarrollo de estas dos al-

ternativas, la ESAP, con el equipo de expertos con los que cuenta actualmente, debería formar parte de las comisiones que se conformen para diseñar y poner en marcha los cambios estructurales que se proponen en el presente documento.

El profesor Edgar González Salas, en el Foro sobre Rediseño Organizacional y Administrativo llevado a cabo mediante la estrategia La ESAP le Propone al País propone la creación de un Ministerio de la Función Pública, con el fin de darle una jerarquía superior al Departamento Administrativo de la Función Pública, que le permita aglutinar en el sector de la Administración Pública todas las entidades relacionadas, con el manejo gerencial de los asuntos públicos tales como la contratación, el archivo general de la nación, el manejo de los activos, la unificación de los sistemas de información y comunicación, así como de las consejerías presidenciales, y promover reformas legales ante la rama legislativa, cosa que hoy no puede hacer en su carácter de Departamento Administrativo.

Se debe insistir en la profesionalización del servidor público. Los concursos deben ser la regla general para ingresar a la Administración Pública, no la excepción, como lo son actualmente.

Acercar el Estado a la ciudadanía implica facilitarle al ciudadano su relación con la Administración Pública. En este sentido, es necesario continuar con las iniciativas de simplificación de trámites, de fomentar la transparencia en la toma de decisiones por las organizaciones públicas, de rendición de cuentas. Pero hay que dar un paso adelante, pues se debe poner al ciudadano en el asiento del conductor (Osborne & Gabler, 1996), tratarlo como cliente, preocuparse por sus necesidades reales, hacer seguimiento a las actuaciones de los órganos del gobierno orientadas a satisfacer esas necesidades. Se debe ser, más audaz, se le debe invitar a que forme parte del proceso de toma de decisiones, a que participe en los escenarios en los que se asignan presupuestos, a que gobierne conjuntamente con las autoridades públicas.

Mecanismos como los presupuestos participativos, podrían ser un paso importante para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones. Implementar proyectos piloto con esta modalidad en municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, podría significar el inicio de una tendencia que ponga al ciudadano como protagonista de su propio desarrollo.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG– es una herramienta útil para unificar criterios, procesos y procedimientos en los cuadros directivos, pues brinda elementos para que las entidades públicas implementen de manera adecuada y “fácil”, los aspectos generales de las políticas de gestión y desempeño, su marco normativo, su ámbito de aplicación, sus propósitos, sus lineamientos generales y los criterios diferenciales para aplicar en las entidades territoriales.



No obstante, el Modelo tiene varios aspectos en los que es posible mejorar:

El Manual de aplicación del Modelo tiene cerca de 200 páginas, de modo que es demasiado pesado para su implementación. Para los territorios, debe construirse un manual para municipios pequeños que establezca criterios diferenciales, que le den libertad a los implementadores de los territorios de aplicarlo de acuerdo con las características particulares de cada región o municipio. En esta labor podría ser muy útil la ESAP, pues cuenta con el conocimiento, la experiencia y la capacidad de penetración en los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, así como con el recurso humano capacitado para contribuir a transferir conocimiento a los equipos en los territorios que lo requieran.

Las anteriores propuestas podrían llevarse a las instancias decisorias para ser discutidas y puestas en marcha, mediante la conformación de una misión de expertos de la ESAP que le proponga al país estas iniciativas.

## Bibliografía y referencias

- Banco Mundial (1997) Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Estado en un mundo en transformación. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cisterna C, F. (2005). Categorización y triangulación de los procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativo. *Teoría*, 4 (1), 61-71.
- Congreso de la República de Colombia (2002). Ley 790 de 2002. “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República”.
- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1444 de 2011. “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.
- DAFP (2017) Presentación del general MIPG. Recuperado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587893/2019-05-16\\_Presentacion\\_general\\_mipg.pdf/eb964313-8519-6642-c0ef-886ce308eebc?t=1559248280957](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/28587893/2019-05-16_Presentacion_general_mipg.pdf/eb964313-8519-6642-c0ef-886ce308eebc?t=1559248280957)
- DAFP (2021) Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional. Versión 4. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document\\_library/bGsp21jUBdeu/view\\_file/34268003](https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp21jUBdeu/view_file/34268003)

DAFP (2021) Resultados de Desempeño Institucional Alcaldías y Gobernaciones 2018 - 2020. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGE2MzQlYTQtYWI3ZC00YTdiLWJkY2ltNzI2YmU3YzQlZTk5IiwidCI6IjUIMDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZiIiNTIwLTJhNjcIYWQxZGYxNiIsImMiOiR9&pageName=ReportSection396dIcd03a850a004c59>

DAFP (2021) Resultados de Desempeño Institucional Rama Ejecutiva 2018 -2020. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGE2MzQlYTQtYWI3ZC00YTdiLWJkY2ltNzI2YmU3YzQlZTk5IiwidCI6IjUIMDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZiIiNTIwLTJhNjcIYWQxZGYxNiIsImMiOiR9&pageName=ReportSection396dIcd03a850a004c59>

Departamento Nacional de Planeación (2003) CONPES 3248.

Directiva Presidencial 10 (2002) Presidencia de la República de Colombia.

Felcman, I (s.f.) Nuevos modelos de gestión pública La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del “big bang” paradigmático. Recuperado de: <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/07%20-%20Isidoro%20Felcman%20-%20Nuevos%20modelos%20de%20gestion%20publica.pdf>

Gonzalez Salas, É (1996). El laberinto institucional colombiano 1974-1994: Fundamentos de administración pública. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1996) La Reinención del Gobierno. Paidós Estado y Sociedad.

Osborne, D, Plastrik, P (1998) La Reducción de la Burocracia, Ediciones Paidós Ibérica.

Pont Vidal, J (2017) La innovación en la Gestión Pública, Catarata.

Ramió, C (2020) Las Lágrimas del Leviatán, I+E Instituto de Investigación y Educación Económica, Buenos Aires, Argentina.

Rodriguez, Ó (2005). La Triangulación como Estrategia de Investigación en Ciencias Sociales. S.C.: Instituto Universitario de Administración de Empresas.

Younes M, D (2012). Las reformas del Estado y de la Administración Pública. Bogotá Instituto de Estudios del Ministerio Público. IEMP. Procuraduría General de la Nación, 2012 primera Edición.





# Territorial Valle del Cauca

## **Ildebrando Arévalo Osorio**

*Historiador, profesor universitario. Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública*

---

### Identificación y caracterización de la agenda pública

Los problemas públicos caracterizados son: El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG– en el departamento del Valle; la Propuesta de transición democrática a la crisis institucional; y la ciudadanía crítica y participativa, y los nuevos liderazgos para la reconciliación del país nacional con el país político.

### *El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–*

En el departamento del Valle, el funcionario de la ESAP Territorial Valle y egresado del programa ATP y de la Maestría en Administración Pública, Eliel Hurtado hace, según su experiencia en la evaluación del modelo en Palmira, el segundo municipio del Departamento del Valle, el balance del funcionamiento del MIPG en de sus fortalezas y debilidades y tres recomendaciones para mejorar el modelo de planeación.

Este investigador caracteriza el MIPG como una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y de gestión de calidad y los articula con el sistema de control interno, para hacer los procesos más sencillos y eficientes.

Es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión Institucional, con el fin de producir resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y los problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio.

El modelo se desarrolla mediante el lineamiento de 16 políticas, categorizadas en siete dimensiones: talento humano, direccionamiento estratégico, gestión con valores para el resultado, evaluación para el resultado, control interno, información y comunicación y gestión del conocimiento y la innovación.

Estas dimensiones se desarrollan a través de una o varias políticas de gestión y desempeño institucional. Cada política tiene una serie de actividades, que deben ser desarrolladas a través de la planeación integrada y bajo los lineamientos que definan los rectores de política. Al contrastar el deber ser con la implementación en el municipio, el modelo mostró virtudes y defectos. Predominan estos últimos, puesto que no se concretiza el acercamiento de los ciudadanos al Estado en la toma de decisiones en el territorio.

### *La Propuesta de transición democrática a la crisis institucional*

El profesor de la Universidad del Valle en el Instituto de Ciencia Política y PhD en Ciencia Política y Administración de la Universidad de Granada, Héctor Alonso Moreno, analiza las grandes movilizaciones ciudadanas y juveniles que se viven en Colombia desde el año 2019. Según él, estas expresan las tensiones sociales que con la pandemia del Covid 19 se han acrecentado. Opina que las crisis económica, política y social se han reflejado en esas tensiones cuyo resultado es el Paro Cívico Nacional y el estallido juvenil que empezó el 28 de abril del 2020.

De igual manera, los altos índices de pobreza, inequidad y miseria y la crisis de gobernabilidad del presidente Duque, son la expresión de los difíciles momentos por los que atraviesa el país que expresan una crisis institucional. Entonces, se plantea la pregunta sobre cómo se puede superar esta crisis. Para responderla, el autor la identifica así.

Esta es una crisis estructural e institucional que el pueblo colombiano está exigiendo en las calles su superación mediante la implementación de reformas democráticas de carácter económico, social y político que el gobierno imperante se niega a abordar. Son las exigencias de cambio y transformaciones sociales de una sociedad marcada por 21 millones de ciudadanos sumidos en la exclusión y la pobreza.

La respuesta del gobierno no soluciona esta crisis, puesto que sus acciones han sido la:

...dilación del diálogo acompañado de un creciente proceso de militarización de las ciudades; y la consideración y tratamiento de la protesta social como un problema de orden público; lo que ha conllevado, a que se desate un proceso de violación sistemática de los derechos humanos permitiendo la violencia física contra la población por parte de la fuerza pública que ha dejado decenas de muertos y cientos de heridos y desaparecidos

Propone dos formas de superación del conflicto político, social, económico e institucional en Colombia a partir de la experiencia histórica vivida y analizada

por científicos nacionales y extranjeros: una, desde la perspectiva de los acuerdos de elites para superar sus conflictos; y otra, desde la perspectiva de un proceso de transiciones democráticas.

*La ciudadanía crítica y participativa, y los nuevos liderazgos para la reconciliación del país nacional con el país político.*

El profesor de la Universidad Javeriana de Cali en el Programa de Ciencia Política y PhD en Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid analiza la crisis estructural e institucional en el marco de los 30 años de promulgación de la Constitución de 1991. Considera que en este lapso la Constitución no ha tenido plena vigencia. No solo por las más de cincuenta reformas a la que ha sido sometido y que la han desfigurado, sino, especialmente, por su limitada capacidad para convertir en realidades políticas, económicas y sociales sus principios y valores, contenidos en el Preámbulo y en sus diez primeros artículos.

Las maneras como se aplicó la Constitución por el ejecutivo y se elaboraron las leyes en el legislativo están lejos de haber contribuido a “fortalecer la unidad de la Nación”, pues hoy, Colombia está profundamente fragmentada y amenazada por los efectos catalizadores de la pandemia y del estallido social, que nos revelan la insalvable y violenta distancia que separa el “país nacional”, en las calles y plazas públicas, del “país político”, refugiado en un Estado con muy baja legitimidad y reconocimiento ciudadano.

Esta confrontación que persiste desde que Gaitán la formuló, hoy se manifiesta en forma mucho más clara, contundente y desgarradora. La peor consecuencia de dicha confrontación es que impide asegurar a todos los integrantes de la Nación “la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”, como solemnemente lo anuncia el Preámbulo de la Carta.

El profesor Llano propone trabajar en la cultura educativa y política para que la ciudadanía construya nuevos partidos políticos y movimientos sociales que encarnen y representen los valores y los intereses del país nacional y no solo del país político.

## Caracterización cualitativa

a) El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG – en el departamento del Valle

Alcances	Limitaciones
Contribuyó a la planeación.	Se ha convertido en un fin en si mismo y no conecta a la organización con las necesidades de los ciudadanos.
Ayudo al seguimiento y al control de la gestión.	No mejora la prestación de servicios.
Mejóro el acceso a la información.	El reporte de resultaos es muy subjetivo.
Ayudo a promover el conocimiento y la innovación.	Carece de comprensión y apropiación por parte de los ervidores.

b) La Propuesta de transición democrática a la crisis institucional. Caracterización cualitativa

1947-53	1953-54	1954-57	1957-64	1964-84	1984-90	1990-2012	2016-2021
Guerra Civil	Post Conflicto	Violencia Interpartidista	Post Conflicto	Conflicto Político Armado	Tregua	Conflicto Político Armado	Post Conflicto
Élites	Golpe de Estado	Élites	Frente Nacional	Élites vs. Anti élites	ANC	1991 CP Transición Política	

c) La ciudadanía crítica y participativa, y los nuevos liderazgos para la reconciliación del país nacional con el país político

Ausencia de paz y la Constitución política de 1991	
Paz como derecho a la democracia	Construcción democrática
Gobernabilidad sustentada en la fuerza	Ausencia real del Estado Social de Derecho
Ausencia de diálogo en el conflicto social	Medidas represivas de fuerza
Mandar	Gobernar

## Georreferenciación de los problemas identificados

### *El Modelo Integrado de Planeación y Gestión en el departamento del Valle*

Para el estudio de la incidencia de la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), se analizó su aplicabilidad en el municipio de Palmira en el departamento del Valle del Cauca entre 2017 y 2021. Es un análisis de mediano plazo para la planeación y la gestión de políticas enfocadas a la consecución de un Estado local eficiente con gobernabilidad, desarrollo y equidad.

<b>Variables del MIPG e incidencia en la gobernabilidad</b>		
<b>Variable</b>	<b>Definición</b>	<b>Fuente</b>
Talento Humano	Conjunto de personas con las aptitudes y actitudes requeridas para desempeñar actividades propias de su rol frente a la sociedad	Oszlak, O. (2010). la profesionalización del servicio civil en América latina: impactos sobre el proceso de democratización. en Nuestra democracia. PNUD: México
Direccionamiento Estratégico y Planeación	Lineamientos e indicaciones para el direccionamiento estratégico y la planeación para definir objetivos y metas, identificar las capacidades con las que cuenta la institución en términos de recursos, talento humano, procesos y todas las condiciones internas y externas que la caracterizan para lograr los indicadores a través de los cuales se llevará a cabo su seguimiento y evaluación y los riesgos que pueden afectar su gestión.	Manual operativo MIPG - consejo para la gestión y desempeño institucional, agosto de 2018 – presentaciones curso MIPG, función pública: Bogotá
Gestión con Valores para el Resultado	La Gestión por valores es una herramienta que permite mejorar el compromiso de los colaboradores con la Misión de la entidad. El MIPG concibe el talento humano como el activo más importante con el que cuentan la institución, por lo tanto, como el gran factor crítico de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resultados.	Manual operativo MIPG - consejo para la gestión y desempeño institucional, agosto de 2018 – presentaciones curso MIPG, función pública: Bogotá



Evaluación para el Resultado	Conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la entidad realizar las actividades que la conducen a lograr los resultados propuestos y materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional.	Marco General Modelo Integrado de Planeación y Gestión. (2021). Versión 4. DAFP: Bogotá
Control Interno	Conjunto de prácticas, elementos e instrumentos que permiten a la entidad contar con una serie de pautas o directrices que le ayudan a controlar la planeación, gestión y evaluación de las organizaciones para definir acciones de prevención, verificación y evaluación en procura del mejoramiento continuo de la entidad, involucrando a todos los servidores que laboran en ella.	Marco General Modelo Integrado de Planeación y Gestión. (2021). Versión 4. DAFP: Bogotá
Información y Comunicación	Dimensión articuladora del Modelo que permiten a las organizaciones vincularse con su entorno y le facilitan la ejecución de sus operaciones internas. Se hace énfasis en el enfoque transversal de la Información y la comunicación.	Marco General Modelo Integrado de Planeación y Gestión. (2021). Versión 4. DAFP: Bogotá
Gestión del Conocimiento y la Innovación	dimensión transversal que impulsa la transformación de la información en capital intelectual para el Estado (activo principal para su evolución), permite el desarrollo de acciones para compartir el conocimiento entre los servidores públicos, de manera que se optimice su interpretación, uso, apropiación y, además, construye una cultura de análisis y retroalimentación para el mejoramiento gubernamental.	Marco General Modelo Integrado de Planeación y Gestión. (2021). Versión 4. DAFP: Bogotá

### *La Propuesta de transición democrática a la crisis institucional*

La propuesta de Moreno aborda dos formas de superación del conflicto político, social, económico e institucional en Colombia a partir de la experiencia histórica que hemos vivido: uno, desde la perspectiva de los acuerdos de elites para superar sus conflictos; y otra, desde la perspectiva de un proceso de transiciones democráticas. La

opción deseable para mejorar la vida democrática del país, la transición democrática se construirá a partir de acciones como la financiación de las campañas políticas, la conformación democrática de las listas a corporaciones públicas, la financiación estatal de la política, las garantías a la oposición política y el acceso democrático a los medios de comunicación en igualdad de condiciones dependen de las elecciones del Congreso y el Presidente de la República en el año 2022.

### *La ciudadanía crítica y participativa, y los nuevos liderazgos para la reconciliación del país nacional con el país político.*

El análisis de Llano a partir del 30° aniversario de la Constitución Política de Colombia se centra en el balance y el resultado de su aplicación. Balance negativo, pues en este tiempo, el país está profundamente fragmentado y amenazado por los efectos catalizadores de la pandemia y del estallido social, que revelan la insalvable y violenta distancia que separa al “país nacional”, en las calles y plazas públicas, del “país político”, refugiado en un Estado con muy baja legitimidad y reconocimiento ciudadano. Su georreferenciación es todo el territorio nacional entre 1991 y 2021.

## Casos insignes que revelan los problemas

### *El Modelo Integrado de Planeación y Gestión en el departamento del Valle*

El caso insigne es la aplicación y el balance del MIPG en el municipio de Palmira en el departamento del Valle entre 2017 y 2021.

En estos cuatro años el problema y sus soluciones tuvieron elementos positivos y negativos. En relación con el mejoramiento, se pudo constatar la simplificación de la planeación, la atención positiva al seguimiento de la gestión, el acercamiento de la información a la ciudadanía, lo mismo que a las nuevas tecnologías del gobierno electrónico. Las debilidades más evidentes consisten en que, a pesar del enfoque en la ciudadanía, el acercamiento a ella continúa siendo limitado; el servicio prestado por el municipio a los ciudadanos sigue teniendo limitaciones; los resultados son subjetivos, a pesar de la debilidad de la gestión; los funcionarios se califican positivamente y no se observa la apropiación crítica reflexiva del modelo por los servidores públicos.

### *La Propuesta de transición democrática a la crisis institucional*

La propuesta de Héctor Alonso Moreno es clave para ampliar la democracia en el país, puesto que desde la guerra civil no declarada enmascarada con el nombre genérico de la Violencia desde el año 1946 hasta los acuerdos de La Habana en 2016, solo se

ha aplicado la perspectiva de los acuerdos de elites para superar los conflictos entre ellas. La perspectiva del proceso de transición democrática, la opción deseable para mejorar la vida democrática del país, no se ha intentado.

### *La ciudadanía crítica y participativa, y los nuevos liderazgos para la reconciliación del país nacional con el país político*

La propuesta de Hernando Llano también es interesante para ampliar la democracia en el país. A pesar de la aprobación de la Constitución Política en el año 1991 con su modelo de Estado social de Derecho, su carácter incluyente y garantista, los resultados de su concretización son decepcionantes. La Constitución no es causa de la crisis, puesto que ella postula principios, valores, normas e instituciones que deben ser convertidas en realidad por las autoridades que están obligadas a respetarla y cumplirla. Y resulta que esas autoridades son las que los ciudadanos eligen para gobernar. Siguiendo este silogismo, que ya no es solo constitucional sino político, tendríamos que concluir que, como ciudadanos, hemos sido inferiores a la Constitución del 91. Durante estos 30 años, hemos elegido gobernantes que, además de no cumplirla, la han violado sistemáticamente en forma impune y la han reformado con frecuencia para su propio beneficio. En consecuencia, Colombia está profundamente fragmentada y amenazada por los efectos catalizadores de la pandemia y del estallido social, que revelan la insalvable y violenta distancia que separa el “país nacional”, en las calles y plazas públicas, del “país político”, refugiado en un Estado con muy baja legitimidad y reconocimiento ciudadano.

## Soluciones y propuestas innovadoras provenientes de estudios comparados

### *El Modelo Integrado de Planeación y Gestión en el departamento del Valle*

Al comparar la experiencia de la aplicación del MIPG en Palmira (Valle) de categoría I con la experiencia expuesta por la estudiante de la ESAP de Bogotá, Jessica Pacheco, realizada en Tibasosa (Boyacá) de categoría 6, se puede inferir que el Modelo funciona mejor en los municipios de menor categoría. En Tibasosa, el índice de desempeño en el año 2020 fue de 93.5 %, mientras que en Palmira fue de 71.9 %. El evaluador de Palmira resalta el formalismo, mientras que la segunda enfatiza en la concreción del modelo a través de la dinamización del trabajo participativo entre funcionarios y ciudadanía, con la creación de grupos de trabajo para la aplicación de las siete dimensiones.

Ambos evaluadores coinciden en la propuesta de simplificar trámites, prácticas administrativas con enfoque de transparencia, se pierde energía y tiempo y los hallazgos se caracterizan por la formalidad.



## *La Propuesta de transición democrática a la crisis institucional*

Los pactos de elites a los que han recurrido las elites colombianas para superar las crisis tienen como propósito distribuirse el poder a través de la conformación de un gabinete compartido, y en otros casos, como ocurrió con el pacto del Frente Nacional con la patrimonialización de lo público, a partir de la distribución paritaria y equitativa del Estado, y la alternancia presidencial por un periodo pactado. Por supuesto, estos propósitos han contribuido a breves espacios de superación del conflicto estructural para la paz imperfecta que han permitido la convivencia armónica de las elites.

Los pactos de las elites han sido recurrentes en la historia política colombiana. Se han llegado a contabilizar 66 años de gobiernos compartidos en los 102 años transcurridos entre 1888 y 1985, o sea un 64 % del tiempo, y 45 años sin contar los del Frente Nacional de 1957, o sea un 46 % del tiempo (Roll, 1999, p. 232).

La fórmula del pacto consociacional, o también llamada democracia consociacional, ha sido empleada por las elites en algunos países del continente latinoamericano para superar las crisis políticas en determinados momentos de su historia.

Tal fue el caso de la coalición del pacto de punto fijo en Venezuela (1958), en el cual se sentaron las bases de la nueva democracia liberal, a propósito de la caída del régimen del dictador Marco Pérez Jiménez. En Uruguay, en el llamado Pacto del Club Naval (1984), los Partidos políticos: Frente Amplio, Unión Cívica y el Partido Colorado, acordaron con las fuerzas armadas facilitar el tránsito a la democracia, después de más de una década de dictadura cívico-militar. La llamada concertación para la democracia, o concertación por el NO, fue la forma que asumió el pacto consociacional en Chile para retornar a la democracia. Esta concertación integró 18 partidos políticos y fuerzas sociales para impedir la continuidad del régimen fascista de Augusto Pinochet, que culminó exitosamente con los resultados del plebiscito del 5 de octubre de 1988, en el cual el “no” a la continuidad del dictador obtuvo cerca del 60 % de los votos.

Hoy, los cinco países, en mayor o menor medida se encuentran con crisis de déficit de democracia y ensayan, en los casos chileno (nueva constitución), Venezuela (elecciones con participación de sectores de la oposición desarmada) y requieren nuevas posibilidades. La Propuesta de transición democrática a la crisis institucional es una opción que también aplica para Colombia.

## *La ciudadanía crítica y participativa, y los nuevos liderazgos para la reconciliación del país nacional con el país político.*

La tesis de Hernando Llano de que no tenemos régimen democrático, sino electrofáctico, constituido por organizaciones cacocráticas y cleptocráticas en lugar de par-

tidos políticos y sus “prestantes” líderes que, una vez electos, se dedican a robar la confianza ciudadana, desmantelar como vándalos los bienes públicos, cambiar articulos para su propio beneficio y asegurar la perpetuación de un régimen cada día más inicuo, corrupto y criminal e impedir el cumplimiento de la Constitución de 1991, que se puede comparar con la de Francisco Gutiérrez, que considera que, pese a las reformas políticas, incluida la Constitución Política de Colombia, reformada en cincuenta y cinco (55) ocasiones desde 1991. Varios aspectos fundamentales de la democracia colombiana no han sido modificados sustancialmente, y las formas tradicionales de reproducción del capital político siguen determinando la conformación del poder en el país. Los esfuerzos de reforma no pueden ser analizados sin comprender la naturaleza dual de la democracia colombiana. Dicha dualidad consiste en la convivencia de prácticas electorales y formas democráticas con un trasfondo de violencia generalizada. Esas prácticas electorales predominan sobre las intenciones del texto constitucional y continuarán hasta que no se conforme una ciudadanía autónoma, libre y bien educada que cree una nueva forma positiva de poder político y democrático.

### *Propuestas de solución adoptada*

1. Adaptar el modelo a las capacidades organizativas y a las necesidades ciudadanas.
2. Simplificar el modelo para que sea más comprensible para los servidores y los ciudadanos y no se convierta en una carga para los funcionarios.
3. Establecer un mecanismo de verificación para comprobar que los datos reportados sea veraces.
4. La Propuesta de transición democrática a la crisis institucional.
5. Respaldar el proceso de democratización acordado en La Habana, recogido en el Acuerdo Final en todos los puntos a partir del llamado a la participación de la ciudadanía para implementar lo acordado y construir la paz.
6. Estos elementos problematizan el carácter representativo y delegativo del sistema político colombiano, amarran la consolidación de la paz a la ampliación democrática, reconocen la importancia de la movilización y la protesta social para fortalecer una sociedad pluralista y generan condiciones para el control comunitario de la gestión pública.
7. Pese a que el acuerdo no logra poner en cuestión la disociación que construye la democracia capitalista entre la identidad civil y el estatus socioeconómico, este emprende espacios y crea garantías para las luchas del poder popular.
8. La ciudadanía crítica y participativa, y los nuevos liderazgos para la reconciliación del país nacional con el país político.

9. Romper la relación criminal e ilegal de la política con las armas y poder así avanzar en la construcción del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional, realizando una reforma rural integral, sustituyendo cultivos ilícitos y reivindicando la dignidad de las víctimas mediante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y garantías de no Repetición.

10. Cumplir la Constitución del 91, para lo cual se precisa crear una ciudadanía crítica y participativa y, sobre todo, de nuevos liderazgos políticos que hagan posible la reconciliación del país nacional con el país político.

11. Rechazar en las elecciones del 2022 las organizaciones cleptocráticas autodenominadas partidos políticos y a sus líderes para forjar entre todos una auténtica democracia que haga realidad la Constitución del 91.

### *Georreferenciación de las soluciones propuestas*

Tanto el primer tema, relacionado con el MIPG, estudiado en la experiencia del Estado local, como los dos siguientes, dos propuestas de rediseño institucional que coinciden en la necesidad de implementar el acuerdo de paz, resultado de las negociaciones de La Habana, e intensificar la aplicación de la Carta de 1991 en consonancia con la creación de una cultura democrática, se inscriben en el territorio nacional.

## **Conclusiones**

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG– requiere suspender los cambios cosméticos. Es necesario crear un servicio integral libere de formalismos, de explicaciones extensas, que simplifique la comprensión y la educación de la ciudadanía. Que en el ámbito del control se fomente lo preventivo. Crear canales de diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, basados en la voluntad política y garantizar su funcionamiento.

No mitificar el modelo. Identificar la predisposición de la ciudadanía a participar. La mayoría de la ciudadanía no valora la participación política. Solo un porcentaje pequeño de ciudadanos participa, a pesar de que en las encuestas se muestran partidarios de la participación ciudadana, política y comunitaria; en la práctica esperan que otros lo hagan.

La Constitución política tiene como modelo el Estado Social de Derecho, para ejecutarlo y cumplir de manera cabal sus roles, debe fomentar y garantizar la participación ciudadana, incluir los extensos sectores excluidos y garantizar sus derechos individuales y colectivos; paralelamente, requiere superar el formalismo normativo, otorgar y redistribuir poder político al ciudadano para que tome parte en los procesos decisivos, hacer realidad los derechos y disponer de manera responsable de los recursos.

La Constitución política tiene carácter declarativo y está desfasada del carácter ejecutivo, garantista y procedimental para hacer realidad el Estado social de Derecho. El formalismo, el normativismo y el legalismo son instrumentos que separan el Estado de la ciudadanía, que impiden la ejecución y la implementación de las normas. Estos instrumentos son manejados en la práctica por partidos y grupos políticos, mediante la reedición de formas tradicionales de reproducción del capital político. De esa manera, continúan determinando la conformación patrimonialista del poder en el país.

Es urgente cumplir las normas aprobadas para realizar los puntos acordados en las negociaciones de La Habana. En ellos se puso sobre la mesa la solución a necesidades de los actores sociales del campo y la ciudad: los derechos a la paz, a la tierra, a la justicia, a la reparación y a la democratización de la participación política. Su cumplimiento impulsaría la ciudadanía a acercarse al Estado. Este realizaría las tareas pendientes con la democracia al garantizar la financiación de las campañas políticas, la conformación democrática de las listas a corporaciones públicas, la financiación estatal de la política, las garantías a la oposición política y el acceso democrático a los medios de información en igualdad de condiciones.

## Bibliografía

- Gutiérrez, Francisco. (2014). El orangután con sacoleva. Mondadori-IEPRI-UN: Bogotá
- Hurtado H, Eliel. (2021). Ponencia en la mesa temática Rediseño y reorganización institucional. ESAP Territorial Valle: Cali
- Llano, Hernando. (2021). Ponencia en la mesa temática Rediseño y reorganización institucional. ESAP Territorial Valle: Cali
- Llano, Hernando. (2021). La Constitución del 91 no tiene la culpa. El Espectador: Bogotá: <https://blogs.elespectador.com/politica/calicanto/la-constitucion-del-91-no-la-culpa>
- Marco General Modelo Integrado de Planeación y Gestión. (2021). Versión 4. DAFP: Bogotá
- Moreno, Héctor Alonso. (2021). Ponencia en la mesa temática Rediseño y reorganización institucional. ESAP Territorial Valle: Cali
- Moreno, Héctor Alonso. (2018). Colombia entre pactos de élites y transiciones democráticas. En: En: Entramado. Enero - Junio, 2018. vol. 14, no. 1, p. 166-179, <http://dx.doi.org/10.18041/entramado.2018v14n1.2713>







# FIN DE DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS

*Este libro se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.  
Para el diseño de este libro se empleó la fuente Gill Sans MT  
en un formato de 16,5 x 23,5 cm con 68 páginas*

PERSPECTIVAS

**LA ESAP**  
LE PROPONE AL PAÍS

REDISEÑO INSTITUCIONAL  
Y ADMINISTRATIVO

**DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS**

