

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LAS FINANZAS EN LA ESAP: UN ESTUDIO PROSPECTIVO 2030.

Estudiante MAP: Liliana Raquel Montenegro F.

Director: Jairo Rincón Pachón.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN “ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LA ESAP”.

BOGOTÁ, D.C. 2021

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios y a mis padres por permitirme llegar a la culminación de este logro. A mi esposo Jorge Cuartas por todo su apoyo para persuadirme a terminar mi tesis de grado.

Agradezco a mi director de tesis Jairo Rincón Pachón por su dedicación y paciencia para dirigir la tesis de prospectiva.

Agradezco a todas las personas de la Escuela Superior de Administración Pública que me colaboraron con la consecución de la información y la verificación de la misma, el área de archivo, de presupuesto y al grupo de cartera.

Agradezco a los expertos que aceptaron la participación en los grupos focales y me permitieron realizar los escenarios alternativos y posibles de prospectiva.

## Contenido

INTRODUCCION .....	8
1. JUSTIFICACION.....	10
1.1 ADMINISTRATIVA .....	13
1.2 SOCIAL.....	14
1.3 POLITICO .....	14
CAPITULO 1 .....	17
2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	17
2.1 ARBOL DEL PROBLEMA .....	17
2.2 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	18
2.3 OBJETIVO GENERAL.....	19
2.3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	19
3. EL ESTADO DEL ARTE O EXPERIENCIAS COMPARADAS:.....	19
3.1 UNIVERSIDAD NACIONAL – PROPECTIVA 2030 .....	20
3.2 UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA – PROSPECTIVA 2035 .....	21
3.3 PERÚ – PROSPECTIVA 2040 .....	22
3.4 MEXICO – PROSPECTIVA .....	23
4. MARCO TEÓRICO.....	24
5. MARCO NORMATIVO.....	31

6.	MARCO METODOLOGICO .....	33
	CAPITULO 2 .....	37
7.	ANALISIS ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DE LA ESAP (1998_2020).....	37
	7.1 GESTION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA ESAP .....	37
	CAPITULO 3 .....	49
8.	ANALISIS DE LAS VARIABLES FINANCIERAS DE LA ESAP .....	49
	8.1 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LA ESAP .....	50
	8.2 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS HISTORICOS PRESUPUESTADOS DE LA ESAP	51
	8.3 PROYECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS VS. EL RECAUDADO TOTAL DE INGRESOS.....	56
	8.4 INGRESOS VS EJECUCIÓN.....	60
	8.5 EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN .....	64
	8.6 EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO .....	65
	8.7 GASTOS DE INVERSIÓN.....	68
	8.7.1 PROYECTOS DE INVERSION EN INFRAESTRUCTURA.....	71
	8.7.2 PROYECTOS DE INVERSION EN FORTALECIMIENTO ACADEMICO .....	74
	8.7.3 PROGRAMAS DE INVERSION EN INVESTIGACION .....	76
	CAPITULO 4.....	77

9.	ANÁLISIS FINANCIERO DE LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ESAP 2021 Y DE LA PLANTA DE PERSONAL.....	77
10.	PLANTEAMIENTO DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS .....	91
	CONCLUSIONES .....	114
	RECOMENDACIONES .....	115

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 Presupuesto de ingresos 1998 – 2020 .....	52
Gráfico 2 Participación Porcentual (%) de los ingresos 1998 -2020 .....	55
Gráfico 3 Variación porcentual del presupuesto de ingresos vs. Recaudo total de ingresos desde 1998 al 2020.....	56
Gráfico 4 presupuesto de ingresos vs el recaudo total de ingresos en millones de pesos.....	59
Gráfico 5 Evolución del presupuesto de ingresos – ejecución 1998 -2020 .....	63
Gráfico 6 Evolución de los gastos – Funcionamiento e Inversión 1998 – 2020.....	65
Gráfico 7 Evolución de los gastos – Funcionamiento 1998 -2020 .....	67
Gráfico 8 Participación de los Gastos de inversión .....	69
Gráfico 9 Gastos por tipo de fuente .....	70
Gráfico 10 Proyecto inversión infraestructura 2000 - 2019.....	71
Gráfico 11 proyección ingresos dado por el PIB nación 2021 -2030 .....	111
Gráfico 12 Proyección de ingresos con Marco Fiscal de Mediano Plazo.....	112
Gráfico 13 presupuesto proyectado geométricamente 2030 .....	113

## Índices de Tablas

Tabla 1 Presupuesto de ingresos .....	54
Tabla 2 Recaudo de ingresos anuales.....	58
Tabla 3 Proyecto inversión infraestructura 2000 - 2019 .....	73
Tabla 4 fortalecimiento académico .....	75
Tabla 5 fortalecimiento de la investigación .....	76
Tabla 6 empleos administrativos decreto 219 de 2004 .....	81
Tabla 7 valor mensual por número de cargos .....	82
Tabla 8 Total docentes de carrera .....	83
Tabla 9 Docentes por tipo de vinculación 2015-1 a 2020-1 .....	83
Tabla 10 empleos administrativos decreto 165 de 2021 .....	87
Tabla 11 Docentes por Dirección Territorial según tipo de vinculación. ....	91
Tabla 12 resumen de contexto de la ESAP .....	92
Tabla 13 Escenario 1 RETROCEDIENDO AL PASADO .....	99
Tabla 14 Escenario 2 PODEMOS HACERLO MEJOR.....	103
Tabla 15 Escenario 3 HACIA LA EXCELENCIA Y EL POSICIONAMIENTO DE LA ESAP EN LATINO AMÉRICA .....	108
Tabla 16 Supuestos Macroeconómicos 2020 - 2031.....	109
Tabla 17 Marco de Gasto de mediano plazo de los proyectos de inversión .....	110

## LAS FINANZAS DE LA ESAP HACIA: UN ESTUDIO PROSPECTIVO.

### INTRODUCCION

La presente tesis pretende dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación ¿Cuáles son los escenarios alternativos y posibles para la gestión financiera que aseguren la permanencia, la oportunidad y sostenibilidad de la ESAP proyectado al año 2030?

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, en el capítulo 1, se elabora un estado del arte de las universidades en América latina y algunas colombianas que han planteado ejercicios prospectivos a largo plazo, los enfoques que poseen y hacia donde dirigen sus acciones.

Es necesario reconocer la ESAP, como institución pública, está involucrada en la consolidación del desarrollo de sus estudiantes y ciudadanía en general, al brindar una educación con calidad, asesorías, capacitaciones y desarrollo de investigaciones en el saber de lo público. Siendo la educación formal (pregrado y posgrado) y la no formal (capacitaciones, consultorías y asesorías) fundamentales para comprender los estrechos vínculos entre la institución, la sociedad, las entidades públicas, los funcionarios y reconocer los avances en la nación y los municipios.

En segundo lugar, se realizó la escogencia del marco teórico y metodológico de la investigación. El marco teórico toma de referente a Barzelay a favor la Nueva Gestión Pública y a Carlos Ramió como opositor de esta teoría exponiendo los argumentos del uno y del otro. Esta yuxtaposición de autores permite que se tome a Ramió para direccionar este trabajo de investigación. En cuanto, a las finanzas públicas los teóricos llamados son Keynes, con la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero,



publicada en 1936 ejerció gran influencia en el pensamiento económico y político, otro teórico importante Musgrave quien explica las finanzas públicas modernas del Estado y estableció las funciones del Estado, para el pensamiento neoliberal se retoma a Milton Friedman. Adicionalmente, Octavio Herrera y a Jaime Ramírez Plazas que exponen las finanzas públicas en Colombia.

El marco metodológico retoma algunas de las fases de los estudios prospectiva de autores Milkos y Tell y Godet, quienes brindan las herramientas para realizar el diseño de los escenarios prospectivos. se incluye el focus grup con expertos en el conocimiento del manejo financiero y que han hecho parte de la ESAP como funcionarios, o estudiantes o docentes, estas miradas contribuyeron a la escogencia de los posibles y alternativos escenarios.

En el Capítulo 2, se realizó la retrospectiva de más de 20 años de las finanzas de la ESAP con las variables cualitativas de actores y cuantitativas financieras de presupuesto, de ingresos, recaudo, ejecución analizando las gestiones de los directores en el pasado y las tendencias en cuanto a la gestión administrativa.

En el capítulo 3, se analizó los cambios surgidos con el decreto 165 de 2021 que modifica la planta de personal, el decreto 164 de 2021 que modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración y el decreto 166 del mismo año por el cual se fijan las remuneraciones de unos empleos desempeñados por empleados públicos y su afectación en las finanzas de la ESAP.

Posteriormente, se realizó la escogencia de tres escenarios de futuro de acuerdo a lo encontrado en las series de tiempo histórica y la ayuda de los expertos que orientaron hacia los posibles escenarios.

En el capítulo 4, se realizó el ejercicio prospectivo con los actores y las variables financieras a fin de diseñar los escenarios de futuro en el cual confluye la experiencia de los expertos, el enlace del marco teórico y metodológico, al igual que la proyección financiera hacia el 2030, con el desarrollo de los capítulos se da respuesta a la pregunta de investigación y permite escoger

como escenarios posibles y alternativos los escenarios 2 y 3 son los que brindan mayor oportunidad, sostenibilidad de las finanzas públicas de la ESAP para posicionarla a nivel latino americano como una de las mejores en la administración pública.

## 1. JUSTIFICACION

La presente investigación pretende primero comparar las finanzas públicas de la ESAP de manera retrospectiva, dado que es de gran importancia verificar como se han gestionado los recursos públicos debido a que conlleva al análisis de la eficiencia<sup>1</sup>, eficacia<sup>2</sup> y efectividad que han tenido, o no, las administraciones que han pasado en el devenir de los años por la ESAP. Ya que de ello depende el cumplimiento de su misionalidad y el impacto en las organizaciones del Estado y la ciudadanía en general.

Actualmente muchas universidades públicas colombianas tienen un escenario de escasez dado que sus recursos son girados del presupuesto de la nación.

Las universidades Públicas en Colombia con el modelo de financiamiento establecido por la ley 30 de 1992, el presupuesto asignado no es suficiente para fomentar el desarrollo de las universidades y el cumplimiento de metas como ampliar cobertura y mejoramiento de la calidad, en el entendido que los aportes que reciben las instituciones se ajustan con base en la inflación,

---

<sup>1</sup> Eficiente implica una actuación con el menor desperdicio de recursos, en la medida de lo posible, para lograr un objetivo.

<sup>2</sup> La noción de eficacia hace referencia a la consecución de un efecto esperado, lo que se deriva en el nivel de cumplimiento de un objetivo para describir el grado de eficacia, sin tomar en cuenta la cantidad de recursos que se utilizan, donde la atención se centra en el cumplimiento de metas, logro de objetivos y consecución de resultados (Becerra 2015; Ganga, Cassinelli, Piñones y Quiroz 2014; Trillo 2002)

lo que ocasiona que reciban los mismos recursos sin tener en cuenta los cambios suscitados, al interior de cada una de ellas, en más de 25 años. Así por ejemplo para octubre de 2018 el déficit histórico acumulado en funcionamiento de 32 universidades públicas colombianas fue de 3.2 billones de pesos en funcionamiento y 16 billones en inversión.

Desde 1993 el presupuesto que reciben las instituciones de educación superior está congelado, no guardan proporción con el aumento de la cobertura que año a año se realiza, con incrementos en los gastos en docencia e infraestructura. Los costos en los que incurren las Instituciones de Educación Superior Públicas son crecientes, la calidad, la investigación, la internacionalización, el bienestar universitario, la formación docente, son elementos importantes e indispensables del proceso de formación.

Otro cambio, se dio en que las asignaciones presupuestales las universidades las recibían de manera directa, ahora se hace a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN) ((SUE), 2012), lo que conlleva retrasos, incumplimientos que afectan aún más la eficiencia administrativa de las instituciones.

Las universidades públicas cada vez más tienen que recurrir a generar ingresos propios por venta de servicios (capacitación, asesoría, consultoría y/o convenios interadministrativos) para mantener el correcto funcionamiento de sus áreas misionales ((SUE), 2012).

Mientras que la ESAP, cuenta con recursos fijos que han sido asignados como contribuciones parafiscales que se reciben en virtud de la Ley 21 de 1982 según lo establecen los artículos 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 41 y 42. Otra fuente ingresos son los corrientes percibidos por conceptos de matrículas y venta de servicios y finalmente los recursos de capital.

Por tanto, es de especial énfasis analizar la gestión de estos recursos para verificar si se ha realizado de manera correcta o incorrecta, todo ello se realizó con la información recaudada de los informes de gestión, informes de contraloría, informes de auditoría interna y documentos oficiales de la entidad.

Todo lo anterior, a fin de poder plantear escenarios alternativos de gestión de los recursos a fin de que se consiga un gasto público sostenible y eficiente a lo largo del tiempo, con miras a disminuir o eliminar erogaciones innecesarias que propicien un ahorro de recursos y se evite una mala gestión pública. El eje fundamental de cualquier institución debe ser la actuación de la Administración Pública en la búsqueda de la satisfacción de las organizaciones sociales y el fortalecimiento de los conocimientos y bienestar de los funcionarios públicos y de las entidades del Estado.

Para que la educación superior en Colombia tenga un papel decisivo en el desarrollo social, político y económico del país; es necesario contar con instituciones de educación superior que tengan la capacidad de contribuir a la formación de sus estudiantes, funcionarios y ciudadanía en general con sentido de compromiso y responsabilidad para la construcción de un país más justo y equitativo para todos; que aporten a la solución de los problemas que afronta la nación. Es por ello, que sus esfuerzos deben estar concentrados en el manejo de los recursos financieros (Barzelay, 2002) a fin de brindar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, académicas, investigativas, de capacitación y asesoría a través de la planeación, proyección de los mismos, tanto en funcionamiento como en inversión.

## 1.1 ADMINISTRATIVA

Hasta el año 2020, la Escuela presentaba una estructura organizacional totalmente centralizada administrativa y presupuestalmente y totalmente descentralizada en las regiones frente al ofrecimiento de los programas académicos, que de acuerdo con los planteamientos de Barzelay, se podría decir que la ESAP tiene un enfoque de la Nueva Gestión Pública (Barzelay, 2002).

Reconociendo el quehacer misional de la ESAP que es de gran importancia para el país, dado que forma ciudadanos y ciudadanas en los conocimientos, competencias del saber administrativo público, para el desarrollo de la sociedad, el Estado y el fortalecimiento de la capacidad de la gestión en las entidades y organizaciones prestadoras del servicio público en los diferentes niveles de educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano, la investigación y la asistencia técnica en el ámbito nacional y global, cobra relevancia como se gestionan los recursos financieros de la ESAP, dado que son los que permiten que los procesos se desarrollen y lleguen a su población objeto de su quehacer misional a fin de contribuir a la disminución de la brechas de pobreza y desigualdad, apuntando a los objetivos del milenio 2030.

Los recursos que administra la ESAP son de carácter público y están al servicio de los diferentes niveles de gobierno, llámese nacional, territorial, local, a los servidores públicos y la comunidad en general. Con la gestión eficiente de los recursos puede llegar a contribuir mediante la asesoría, capacitación, formación de empleados de los municipios de categoría sexta (6), los cuales representan el 90 % del total de municipios del país.

Para la ESAP el entorno es de suma importancia dado que permea el ser y el quehacer, por cuanto puede afectar y condicionar el cumplimiento de su misión y generar cambios.

## 1.2 SOCIAL

La demanda de la educación en el sentido que existe una población diversa que espera tener respuesta a sus necesidades de cobertura y formación, como la generación de conocimiento para la sociedad en general y el apoyo que le brinda a la administración pública.

Las decisiones sobre presupuesto que afectan a la educación superior de instituciones públicas no afectan a la ESAP por ser un establecimiento público de carácter universitario, por cuanto sus ingresos vía parafiscales provienen de la nómina de las entidades del Estado aportantes, sin embargo, se afecta en cuanto al gasto en la medida que los techos presupuestales se vean afectados (reducidos), por políticas macroeconómicas que así lo establezcan.

## 1.3 POLITICO

El Entorno Político, en él intervienen diversidad de actores, elementos y temas tanto en el diseño y gestión como en la implementación y su seguimiento, a manera de ejemplo tenemos el Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos de Políticas educativas emanadas por el MEN, articulación de su accionar con otras entidades, su labor de órgano orientador y consultor del gobierno nacional y generador del conocimiento en la administración de lo público, siendo un imperativo ser protagonista de la renovación de la Administración Pública, como apuntar a la

calidad y a la pertinencia de sus programas, para que se encuentren al mismo nivel de los que podrían ofrecer instituciones extranjeras.

El uso e incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones es una respuesta a la necesidad del Estado de consolidar su gestión mediante la generación, difusión, intercambio, uso óptimo de información confiable y disponible en tiempo real, siendo un factor vital para la modernización de la Administración Pública en su relación con la sociedad, al mejorar los niveles de gestión y de respuesta a las demandas de los ciudadanos. En este contexto, resulta vital el uso de estrategias y políticas para la formación en el uso de las tecnologías, retos a los que está sometida la educación en general y la educación a distancia en particular.

Se ha proyectado desde la extensión para satisfacer las demandas de los gobiernos locales, al igual que desde su cobertura con la Direcciones Territoriales y los CETAPs ubicados en lugares geográficos estratégicos con un área de influencia en los municipios circunvecinos, que ofrecen bibliotecas especializadas en lo público y centros de información, programas formales y los no formales de capacitación, además de la asesoría, consultoría, ajustados a su problemática local o regional

El presupuesto de ingresos de la ESAP está compuesto por: Recursos propios los cuales se pueden dividir en ingresos corrientes por venta de bienes y servicios, aportes de otras entidades; Los Recursos de Capital (créditos, rendimientos y recursos del balance); Las Contribuciones Parafiscales, Ley 21 de 1982 y Aportes de la Nación.

Es necesario interactuar con la Red Interinstitucional, para poder desarrollar adecuadamente sus funciones, en desarrollo del principio de colaboración<sup>3</sup>, la Escuela Superior debe trabajar conjuntamente con diferentes autoridades nacionales, se relaciona en el ámbito internacional y hacer parte de grupos de redes, lo anterior para desarrollar su ser y hacer:

Con el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, La Nación, los Departamentos, los Municipios y el Distrito Capital, Ministerio de Educación, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación – COLCIENCIAS, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez", ICETEX y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC – COLOMBIA.

Dada el contexto en el que la ESAP se ve inmersa es necesario que la institución se prepare para el futuro, debido a los cambios vertiginosos que se dan en lo económico, tecnológico, social y de globalización.

---

<sup>3</sup> El principio de colaboración se materializa en dos disposiciones constitucionales: en primer lugar, el artículo 113 establece el deber de que las distintas ramas del poder público se colaboren entre sí, para el cumplimiento de los fines del Estado; en segundo lugar, el artículo 209 dispone que *“las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”*.



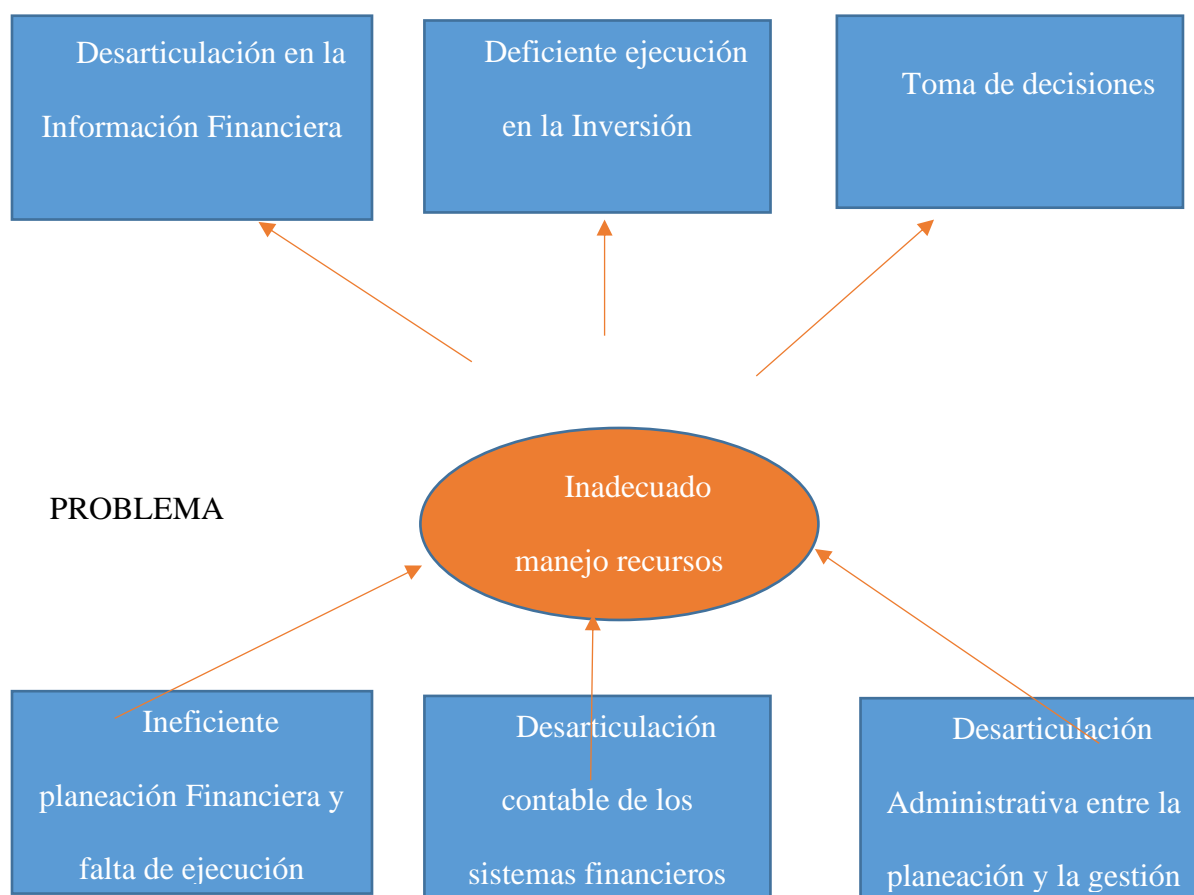
## CAPITULO 1

## 2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El problema a resolver es como gestionar los recursos financieros de manera planificada, eficiente, integra y transparente para que genere resultados e impactos de acuerdo a su misionalidad, tanto para la comunidad universitaria, la sociedad y la nación.

## 2.1 ARBOL DEL PROBLEMA

## EFECTOS



Elaboración: propia. Fuente informes de Contraloría.

El árbol de problemas se estableció a partir del análisis de la información documental encontrada en la biblioteca, el archivo histórico y en el repositorio digital que se encuentra en página web de la ESAP.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas con el jefe del grupo de cartera, de inventarios físicos y la oficina de presupuesto de la ESAP.

En la biblioteca libros de texto de referentes a los 40, 50 y 60 años de la ESAP e informe técnico financiero del año 1998.

En el archivo histórico se tuvo en cuenta los informes de contraloría y de auditoría interna, así como informes de gestión desde los años 1998 al 2004.

En el repositorio digital en la página web se encontró información presupuestal y financiera desde el año 2012 a 2020.

## 2.2 FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles son los posibles escenarios alternativos y posibles para la gestión financiera que aseguren la permanencia, la oportunidad y sostenibilidad de la ESAP proyectado al año 2030?

### 2.3 OBJETIVO GENERAL.

Construir escenarios prospectivos alternativos y posibles con miras al año 2030 en compañía de expertos en el tema financiero.

#### 2.3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Comparar retrospectivamente la evolución administrativa y financieras de la ESAP desde los años 1998 al 2020.

Realizar un estudio de las variables financieras y su proyección de financiera al 2030.

Diseñar escenarios financieros alternativos y posibles de prospectiva con expertos relevantes para el manejo de las finanzas públicas de la ESAP con miras al 2030 con la finalidad de promover el desarrollo económico y social.

### 3. EL ESTADO DEL ARTE O EXPERIENCIAS COMPARADAS:

En este aparte se realizó la revisión de experiencias similares de dos universidades públicas de Colombia (la Nacional y la Universidad Militar Nueva Granada) y del exterior (caso Perú y México) en el tema prospectivo. Cada una de ellas, utiliza una metodología diferente para realizar la prospectiva

Es de aclarar, que las investigaciones realizadas dieron cuenta de la prospectiva de la educación en cada país, pero se evidencia que el tema presupuestal y financiero es solo tocado tangencialmente.

### 3.1 UNIVERSIDAD NACIONAL – PROPECTIVA 2030

La Universidad Nacional ((UN), 2016) empezó desde el año 2014 un estudio de Prospectiva de la Universidad a 20 años. Un ejercicio colectivo para pensar y proyectar la Universidad en el marco de las profundas transformaciones nacionales, internacionales y educativas. El objetivo general del proyecto fue la estructuración de un plan estratégico a largo plazo que sea relevante ante la comunidad universitaria y la comunidad en general, que garantice una visión unificada de lo que quiere la Universidad para los próximos 20 años y que sea vinculante para los planes de desarrollo elaborados por las administraciones rectorales que ejerzan el liderazgo de la institución en ese lapso de tiempo.

Los resultados esperados de dicho trabajo de prospectiva son: a. Contar con la visión de Universidad a largo plazo y con un plan institucional de carácter prospectivo que contenga las grandes apuestas o lineamientos de planeación que le permitan a la institución ejercer su rol de liderazgo académico y que sirva de referente para la elaboración de los Planes Globales de Desarrollo para los próximos veinte años. b. Contar con el diseño de experiencias piloto sobre nuevas maneras de gestionar el desarrollo de la Universidad tanto en aspectos misionales como de gestión. c. Estrategias de sostenibilidad de la Universidad a largo plazo diseñadas.

La metodología utilizada está organizada en cuatro etapas: 1. Conceptualización del enfoque y del procedimiento para construir la visión y el plan prospectivo. 2. Elaboración, por parte de

expertos en educación universitaria, de estudios técnicos sobre aspectos clave; socialización, diálogo y discusión sobre los productos ante la comunidad. 3. Definición de variables y construcción de escenarios con horizonte a 20 años. 4. Formulación del Plan Prospectivo para el logro del escenario escogido y análisis de viabilidad y sostenibilidad.

Los aportes del estudio prospectivo de la universidad Nacional en el proyecto Visión 2034, plantea una propuesta alternativa a la planeación tradicional, en tanto acepta la incertidumbre del futuro, ubica a la participación como su eje central, construye y analiza escenarios posibles y deseados, más que predicciones certeras, y establece un grupo de acciones viables y flexibles, de acuerdo a los escenarios previstos.

### 3.2 UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA – PROSPECTIVA 2035

Otro trabajo encontrado es el Estudio prospectivo de la Universidad Militar Nueva Granada ((UMNG), 2019) cuya justificación es la imperiosa necesidad de plantear opciones de futuro que le permitan a la Universidad, asegure su permanencia, pertinencia y sostenibilidad a lo largo del tiempo, con el fin de construir futuros alternativos y posibles con un horizonte proyectado al año 2035.

El objetivo fue el de permear en lo más profundo el sistema de decisiones institucional y con ello acoger las reformas necesarias para la consolidación de un proyecto institucional pertinente, congruente, altamente visionario y de cara al servicio del país.

Para ello, utilizó un proceso consecuente y ordenado en tres etapas, que parte de la identificación de los grupos de interés, el recabo y la sistematización de la historia institucional (Etapa 1), el análisis de las capacidades institucionales, la determinación de las ventajas y factores diferenciales, la convocatoria para la participación de la comunidad institucional (Etapa 2) y la aplicación de herramientas de análisis prospectivo, de modelación y simulación, con el fin de obtener el escenario apuesta, y así consolidar la ruta estratégica y plan vigía hacia al año 2035 (Etapa 3). Emplearon las siguientes herramientas: • Árbol de pertinencia, • Matriz de cambio de Godet y • Matriz Dofa.

Los resultados que esperan para el 2035, son haber logrado consolidar el 50% de los procesos institucionales con una planificación adecuada del cambio. Para este tiempo, la gestión y transferencia de conocimiento ha promovido un incremento del 60% de los proyectos de gestión enfocados en la resolución de problemas sociales. A partir del fortalecimiento del componente de gestión y transferencia de conocimiento, un 100% de los programas académicos cuentan con estudios de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva, y al menos un 50% de los docentes de planta.

### 3.3 PERÚ – PROSPECTIVA 2040

A nivel latinoamericano encontramos 6 universidades públicas del Perú con estudio de prospectiva al año 2040, en el cual se diseñó y aplicó el método Multi- Escenario, el cual es útil

para estudios en donde no se puede reunir a los expertos para aplicar herramientas prospectivas. Este método es explicado y esquematizado a fin de que pueda ser replicado en estudios similares.

Mediante la aplicación del método integral multi escenario de estudio prospectivo es posible formular un escenario futurible para las universidades públicas, que permita orientar sus políticas de gobierno considerando las variables más importantes del sistema en estudio.

Los factores relacionados a la investigación, gestión y académico son determinantes en un escenario prospectivo de una universidad pública.

Mediante la aplicación del método integral multi escenario de estudio prospectivo es posible identificar las principales variables determinantes en la actuación de los docentes en un escenario prospectivo.

La ventaja de esta metodología es que permite un mejor análisis y facilita la formulación de las políticas y estrategias.

#### 3.4 MEXICO – PROSPECTIVA

En México, mediante la metodología prospectiva se diseñaron cuatro escenarios de futuro a partir de las siguientes variables la autonomía y la misión social, dichos escenarios se ubican en dos planos contrapuestos. De un lado, en el plano con una universidad autónoma que responde a su misión social. Y, por otro lado, se proyecta una universidad colonizada en la que prima el interés económico que se ajusta a las encomiendas mercantiles para su supervivencia.

Los cuatro escenarios planteados son: La universidad de la simulación Autonomía sin sentido, La

universidad autónoma y con responsabilidad social, La universidad colonizada una universidad corporativista y La universidad en constante lucha Zona de tensiones (Mendoza-Valladares, 2019).

#### 4. MARCO TEÓRICO

El marco teórico agrupa tres componentes esenciales con el fin de cumplir el objetivo de Construir escenarios prospectivos alternativos y posibles con miras al año 2030, dichos componentes son: 1) la gestión pública 2) el marco general de la economía Pública y 3) marco referencial de la teoría prospectiva.

A lo largo de la historia de la ESAP, de acuerdo a los textos encontrados, se puede afirmar que el enfoque predominante que se ha venido desarrollando es el de la Nueva Gestión Pública, que sea eficiente o no en la gestión financiera y de planeación se evidenciara en el desarrollo de la investigación.

La Nueva Gestión Pública (NGP), debe ser entendida “como un debate, o mejor cómo un dialogo acerca de cómo enfrentarse operativamente a cuestiones que se plantean, tanto en la teoría como en los casos concretos, referidas al problema de procesos de cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y el sector público en su conjunto” (Barzelay, 2002). El caso concreto a observar es la ESAP, para que logre impactar mediante su gestión pública en la formación de estudiantes, funcionarios y ciudadanía en general a fin de contribuir a cerrar las brechas de desigualdad y pobreza de la población vulnerable. Se debe verificar los procesos, como gestiona la burocracia y como interactúa con el sector público en su conjunto.



Barzelay, ejemplariza, la gestión de presupuestos y la gestión financiera por objetivos, en el cual plantea que “las decisiones acerca de que productos o servicios deben ser generados por el sistema público en los círculos de centrales del poder, tales como ministerios o unidades centrales del presupuesto debido a que están en plenas condiciones para conocer cuáles de los productos o servicios serán apoyados políticamente de acuerdo a los objetivos valorables de forma sustantiva; mientras que los gestores operativos están en condiciones de saber cómo prestar tales servicios o productos de un modo efectivo y eficiente”. En el desarrollo de la investigación respecto de La ESAP se verificará como las decisiones son tomadas para aportar y ser responsable de la educación formal y no formal en la construcción y resolución de problemas que afronta la nación, por tanto los esfuerzos se deben concentrar en el manejo efectivo y eficiente de sus recursos financieros con los cuales puede cumplir con su misionalidad, fortaleciendo las capacidades institucionales, académicas e investigativas, de capacitación a funcionarios públicos y de asesoría a entidades del orden nacional, departamental y municipal.

La NGP de Barzelay le da importancia al liderazgo ejecutivo, centrando el debate en el papel que deben desempeñar en el desarrollo de las políticas públicas y en sus fronteras con el sistema burocrático. Adicionalmente, son los responsables que deben ser capaces de anticiparse al futuro. También, determinó la importancia de la gestión de la acción del gobierno, se refiere al desarrollo de cadenas de valor a través de las cuales inciden en los canales de prestación de servicios, clientes y grupos estratégicos, y también a las rutinas para la gestión financiera, suministros y recursos humanos. Por último, considera en el debate las políticas de gestión pública, puesto que integran un conjunto de reglas institucionales y rutinas para orientar, motivar y evaluar programas y agencias públicas, pudiendo clasificarse en distintas áreas: planificación

del gasto y gestión financiera. Generalmente estas políticas establecen el marco burocrático en el que deben operar las agencias públicas (Barzelay, 2002).

En contraste, Ramió frente a la Nueva Gestión Pública plantea dos modelos uno neoempresarial y el otro neopúblico. El primero está enfocado en la economía, eficiencia y eficacia empresarial, por lo que se puede decir, es una copia de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado. Mientras el segundo, el neopúblico, se enfoca en lo político, la racionalización y el control de las externalidades de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética de la gestión pública (Ramio, 2001). Por tanto, enfatiza en la racionalidad y las consecuencias tanto ético como morales, y de esta manera se ordenan los valores que apuestan a la consecución de los fines de las instituciones públicas y establecen la manera en que se diseña la capacidad organizacional estatal y no estatal, replanteando el concepto de lo público.

En esta tesis se verifica el enfoque de NGP que asume la ESAP, retomando a Barzelay, a fin de establecer si con este enfoque la escuela logra los resultados administrativos y financieros esperados o tiene problemas que impidan el pleno cumplimiento de sus objetivos misionales.

Es de esperarse que con los cambios surgidos en los últimos años con el proceso acelerado de la globalización se haga necesario incluir nuevos elementos a esta Nueva Gestión Pública. Tal como lo expone Ramió, que controvierte a la Nueva Gestión Pública, con el siguiente planteamiento partiendo de la hipótesis de que las intervenciones basadas sólo en la gestión o el management público adoptan una perspectiva muy tecnocrática que es claramente insuficiente para solventar los problemas de las instituciones públicas de América Latina y que es un error limitarse sólo a este aspecto sin atender a dimensiones políticas y económicas más generales” (Ramió C. S., 2005).

Ramió, considera que en América Latina la democracia no ha podido lograr la estabilidad institucional de los aparatos públicos, y se agudiza los problemas de las desigualdades sociales y no se ha logrado la disminución de la pobreza que caracterizan sus estructuras socioeconómicas.

Enumera los problemas internos y externos que influyen en la desinstitucionalización de las instituciones públicas en América Latina y que se encuentran inmersas en la institución.

En segundo lugar, se recurre a otras disciplinas como la Economía pública o hacienda pública o las finanzas públicas que contribuyen con sus conocimientos y conceptualizaciones a dar lineamientos técnicos y el uso de herramientas para el análisis y la resolución del problema planteado en esta tesis.

En general las finanzas públicas o la economía pública han experimentado una evolución significativa desde la segunda mitad del siglo XX. Esta evolución se ha venido dando gracias a los desarrollos de la sociedad, del Estado y en la forma que la misma economía como disciplina analiza y resuelve los problemas. Según Fernando Rojas, “generalmente a la manera como se priorizan y se satisfacen, con recursos escasos, los bienes y servicios de interés colectivo” (Rojas, 1996).

En cuanto al Estado, con la concepción Social Demócrata o Estado de Bienestar su principal exponente John Maynard Keynes (1833-1946), con su obra: Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, publicada en 1936 ejerció gran influencia en el pensamiento económico y político, como ninguna otra obra de su género. Dado que sostiene que el Estado es el representante de la sociedad, el cual debe buscar su bienestar garantizando su normal

funcionamiento. Si se presentan fallas en los mercados, el Estado debe intervenirlos para corregir sus fallas y buscar que funcionen normalmente.

Posteriormente, el Estado se convierte en asistencialista, por lo que se enfocan las políticas públicas a un grupo reducido de la población y a la vez se reducen los presupuestos de la salud y la educación en favor de la competencia en el mercado y de la auto sostenibilidad.

Cuando el Estado acepta el mercado como instrumento para asignar los bienes y servicios de la economía, el Estado debe dejar de intervenir en la economía de forma directa. En este punto se debe entender que el Estado deja de ser un empresario por lo cual debe retirarse de algunas áreas económicas para entregárselas al sector privado un ejemplo de esto son los servicios públicos principalmente las tele comunicaciones.

“Y si los mercados presentan fallas, el Estado puede ayudar a corregirlas mediante el instrumento de los subsidios, pero ejecutados a través de los mercados” (Ramirez Plazas, 2003, pág. 8). Se debe entender que el Estado solo interviene en la economía en el caso de que el mercado presente una falla la cual el mercado mismo no pueda corregir y necesite del Estado para ello.

Según Octaviano Herrera, el neoliberalismo apela por la disminución de los impuestos directos y generar más impuestos indirectos, así mismo exige una reducción del estado en su tamaño y presupuesto. Por otro lado, exige que la distribución de bienes y servicios sea de carácter excluyente. En cuanto a finanzas públicas, hace referencia de que estas deben tener un carácter dinámico que se tenga como principio la auto sustentabilidad. Y que finalmente el mercado tenga una apertura y que las empresas se basen en producir resultados mediante la eficiencia (Herrera Mesa, 2006, pág. 43)

Hacia los años 90's en Colombia se aplica el modelo del neoliberalismo que trae consigo cambios importantes en el manejo de las finanzas públicas y de las funciones del Estado.

El primer gobierno con concepción política neoliberal en Colombia fue el de Cesar Gaviria con su programada apertura económica, el Estado comienza a sufrir cambios tanto en su tamaño como en sus funciones.

Con la concepción Neoliberal, el cual tiene como uno de sus principales exponentes Milton Friedman, quien pertenece a la escuela de Chicago, otro exponente es Friedrich August Von Hayek perteneciente a la escuela austriaca y como Friedman son exponentes del neoliberalismo y de las teorías neoclásicas.

Mientras que Musgrave que es un representante de las finanzas públicas modernas del Estado, estableció las funciones del Estado: a) Función de asignación 1. Bienes sociales que el sector privado no puede cumplir. 2. Regula las fallas del mercado. 3. Producción pública. b) Función de distribución: 1. Impuestos y transferencias, 2. Gastos y subsidios. 3. Mixto. c) Función de Estabilización con instrumentos de economía fiscal e instrumentos monetarios. Mientras que Joseph Stiglitz, enmarca la Hacienda Pública, en la teoría tradicional del federalismo fiscal (Stiglitz, 2003), y la define como la actividad financiera con la que le Estado intenta satisfacer las necesidades colectivas que se expresan a través de un proceso político.

Al ser la ESAP una institución de carácter universitario cumple de alguna manera la función de asignación al ofrecer bienes colectivos y bienes meritorios, adicionalmente cumple con la función de distribución e intenta satisfacer necesidades colectivas que están expresadas en el proceso político. Las finanzas públicas juegan un papel importante en el desarrollo económico de una institución dado que mediante la ejecución de los presupuestos logra cumplir con las

metas de cobertura, calidad y oportunidad de la educación que le exigen los planes educativos del país.

Por lo tanto, en el desarrollo de la tesis se realizó un estudio de las finanzas públicas y por ello es importante todo lo referente a la programación presupuestal y financiera, como uno de los procesos, en el cual se establecen los lineamientos, instrumentos y las etapas del ciclo presupuestal.

Es importante en este estudio verificar como la ESAP se ha orientado a cumplir su función social sin importar la inclinación del Estado (bienestar o neoliberal). Dado que a lo largo de su historia a privilegiado el cumplimiento de su misión social a través de la exoneración de matrículas, otorgamiento de becas para población vulnerable y ampliación de coberturas a nivel nacional.

Finalmente, tenemos a la prospectiva, que de acuerdo con Gastón Berger definió la prospectiva como “la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él”. Asimismo, recalca que mediante la prospectiva se debía “observar lejos, ampliamente y profundamente, pensar en el hombre y asumir riesgos”.

Por tanto, la prospectiva se conoce como un proceso sistemático, que es participativo, y permite la construcción de una visión a largo plazo para la toma de decisiones en un momento determinado y permite la realización de unos planteamientos de acciones conjuntas. Por tal motivo, se asocia a la planeación y a la reflexión estratégica.

El profesor Godet definió a la “Prospectiva como una reflexión para la acción y la anti-fatalidad que ofrece una clave para comprender y explicar las crisis”. Por ende, se convierte en

una herramienta para la observación del contexto a largo plazo que sirve para la identificación anticipada de aquellas conductas, condiciones y tecnologías que pueden tener un gran impacto social, tecnológico y económico en el futuro, los “gérmenes de cambio” (Godet 1997).

En esta tesis cobra relevancia la planeación estratégica, al igual que el estudio de las variables que cumple la institución, por tanto, requirió de un conocimiento y de un trabajo de recogida de información y del análisis de las variables y sus tendencias en el contexto nacional, sectorial, social, sociopolítico, que permitió la reflexión acerca del futuro de la misma y la toma de decisiones sobre el rumbo que debe tomar.

En esencia, consiste en el diseño de un modelo de la realidad, y donde se hacen abstracciones en función del problema objeto, con la finalidad de construir estrategias factibles que permitan alcanzar el escenario futuro que se quiere (Miklos & Tell, 2007).

## 5. MARCO NORMATIVO

La normatividad que rige a la ESAP por ser una institución pública de carácter universitario que cobran mayor relevancia para esta investigación son las siguientes:

Ley 19 de 1958 creación de la institución dado que determina todo lo relacionado con su quehacer misional.

Ley 21 de enero 22 de 1982 Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones, y que su articulado le asigna las Contribuciones Parafiscales que se reciben en virtud de sus artículos 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 41 y 42.

El Artículo 57 de la Ley 30 de 1992 señala “Parágrafo: Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal”

Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la administración Pública, la cual tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales y por lo tanto la ESAP debe regirse por su articulado para el manejo de sus recursos.

Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

Los principios que establece esta ley deben ser cumplidos por la ESAP al ser una institución pública y que hace parte importante en el desarrollo de esta tesis.

Decreto ley 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. Hace parte fundamental en lo normativo y conceptual de la presente tesis.

El Decreto 219 de 2004 modifica la estructura de la ESAP y se estuvo vigente hasta febrero del 2021 y de la cual se hace referencia en el desarrollo de la tesis.



Resolución 3046 de 2016 sobre la metodología de reconocido valor técnico para calcular la provisión contable respecto de los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales de la ESAP.

Resolución 029 de 2019 se fijan cuantías de la contratación de la Escuela Superior de la Administración Pública Vigencia 2019.

Con el decreto 164 de 2021 que fija la nueva estructura de la ESAP y en páginas posteriores se hace referencia en el desarrollo de la tesis.

Con la adopción de la nueva estructura del decreto 165 de 2021 se incrementan los Empleos Públicos Administrativos a 694 empleos y que tienen un impacto en las finanzas de la ESAP.

## 6. MARCO METODOLOGICO

El tipo de investigación a realizar es explicativo, dado que se observan las causas que generan el problema, los efectos y se plantearan con ayuda de expertos los escenarios alternativos prospectivos a futuro. El diseño de la investigación es experimental dado que se propondrán escenarios alternativos prospectivos futuros a partir de las variables actuales de la gestión financiera de la ESAP.

El tipo de investigación utilizada para el presente estudio, fue la investigación aplicada, exploratoria y descriptiva. La recolección de información tardó seis meses se realizó en gran medida con fuentes secundarias, de la siguiente manera: la primera considera la información documental que se obtuvo en los archivos históricos de la institución de los años 90's hasta el

2010, que se compone de datos estadísticos, artículos, información reportada en el plan de desarrollo institucional, informes de gestión, informes de Contraloría y demás documentos o soportes que dieron cuenta de la gestión, esta información se encontró fragmentada y archivada de manera incorrecta por lo que tardó su recolección.

Las series de tiempo, que se establecieron estuvieron precedidas por cómo se pudo ubicar la información. De 1990 a 2010 con el archivo histórico de la institución, después del año 2010 hasta el 2020, alguna información se encontró de forma digital en los repositorios de sistemas dispuestos en la página web, tales como presupuestos, ejecución presupuestal, recaudo e informes parciales de gestión.

Los datos de las variables establecidas se recogieron en un archivo de Excel a fin de realizar un análisis cuantitativo, para ser comparados y explicados en representaciones gráficas, de tablas y realizar correlaciones entre las variables a fin de obtener resultados de la gestión financiera retrospectiva, para luego, diseñar los escenarios alternativos prospectivos.

Así mismo, se realizó un análisis cualitativo mediante un instrumento con la temática financiera y relacionadas con la pregunta de la tesis ¿Cuáles son los posibles escenarios alternativos y posibles para la gestión financiera que aseguren la permanencia, la oportunidad y sostenibilidad de la ESAP proyectado al año 2030?

Se realizó convocatoria abierta a profesionales expertos que manejaran el campo de conocimiento tanto financiero público como de la educación superior.

Posteriormente, se socializaron las preguntas con los expertos que aceptaron la invitación para realizar el grupo focal a fin de establecer escenarios de la prospectiva de la ESAP 2030.

Y finalmente, se realizó un análisis de contenido de las respuestas a las preguntas formuladas a los expertos y con la información retrospectiva recaudada para verificar las tendencias de las variables a la luz del marco teórico, metodológico y normativo.

El marco metodológico de la presente investigación estará regido por los conceptos expuestos por Michel Godet (Godet, 1979: 254), que según su concepción “la prospectiva refleja la conciencia de un futuro, que es al mismo tiempo determinista y libre, que se padece pasivamente, pero se desea fuertemente”.

Para la presente investigación se utilizó el método de escenarios el cual es una aproximación a la prospectiva estratégica buscare contextualizar a la ESAP en su entorno teniendo en cuenta sus especificidades, y en particular, sus competencias propias. Es fruto del acercamiento de los escenarios de la prospectiva con los árboles de competencia del análisis estratégico. El objetivo de esta aproximación es proponer las orientaciones y las acciones estratégicas, apoyándose en las competencias de la ESAP en el manejo de los recursos financieros, en función de los escenarios de su entorno general. El método de escenarios tiende a construir representaciones de los futuros posibles, así como el camino que lleva a su consecución. El objetivo de estas representaciones es poner en evidencia las tendencias fuertes y las razones de ruptura del entorno general y competencial de la ESAP.

De acuerdo a Godet, los escenarios sólo son creíbles y útiles cuando cumplen cinco condiciones de rigor: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia. (Michel Godet, 2011).

El problema identificado requiere del análisis histórico y evolutivo de las finanzas de la ESAP, se tendrá en cuenta la forma en que fueron gestionados los recursos y el papel que desempeñaron algunos de los actores y la posición de muchos de ellos.

El método de escenarios (según M. Godet, 1977) es de gran utilidad para la presente investigación dado que brinda las herramientas y métodos necesarios para desarrollar el estudio prospectivo (Michel Godet, 2011).

No es posible, por tiempo, seguir todas las fases con el rigor que lo expone el autor, por lo que se hizo necesario realizar la escogencia del problema de estudio, la retrospectiva, el análisis de tendencias y los actores.

## CAPITULO 2

### 7. ANALISIS ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DE LA ESAP (1998\_2020)

#### 7.1 GESTION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA ESAP

Cada período presidencial estableció en sus planes de desarrollo nacional (PND) tareas de carácter político, técnico, académico que de una u otra forma impacto la gestión de la escuela y el direccionamiento de los presupuestos apuntando al cumplimiento de su quehacer administrativo y misional.

#### **La revolución pacífica. Presidente César Gaviria 1990-1994**

El presente análisis inicia en el año 1991 con la administración del director Julio Robayo Lozano (1991 -1994), período en el cual se realizaron esfuerzos en materia administrativa y financiera para lograr una mayor suficiencia de recursos respecto del presupuesto, para lo cual se efectuaron cálculos en los costos de operación de la ESAP, hubo racionalidad en el gasto y se establecieron políticas en la contabilidad interna. Para esta época la escuela afronto con éxito que No la anexaran a otra entidad académica.

A pesar de que el gobierno de Gaviria tuvo sus concepciones Neoliberales la ESAP mantuvo su carácter misional hacia lo social.

### **El salto social presidente Ernesto Samper 1994-1998**

Posteriormente, la ESAP contó con varios directores que escasamente superaban el año de gestión, Samuel Ospina Marín (1994 – 1995), Luis Hernando Páez Carrero (1995 - 1996), por lo que no se vio avance en el tema administrativo y financiero.

Con la dirección del Doctor Hernando Roa Suárez (1996 – 1998) se construye y se pone en marcha la Escuela de Alto gobierno con la que se buscaba formar los altos dirigentes del Estado y asesorar a los gobiernos en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. En este período se implementan controles presupuestales y de tesorería, se articula la información financiera con un sistema de información a fin de poder elaborar informes contables y financieros para saber el estado de las sedes territoriales. Así mismo, se realizó una reestructuración orgánica y de personal, entre otros logros de la administración.

Durante esta administración se dio especial énfasis en la recaudación y recuperación de los aportes de Ley 21 de 1982, tanto en el nivel nacional como territorial, por tal motivo desde la dirección nacional el 2 de abril de 1997 se elevó solicitud ante la Dirección General del Presupuesto, para que los organismos nacionales incluyeran este aporte en sus presupuestos para 1998, lo cual obtuvo respuesta positiva el 6 de mayo de 1997 mediante oficio 8031 (ESAP, 1998).

Por tal motivo a partir de 1998, pasan a ser predominantes los ingresos por la fuente de recursos de Ley 21 de 1982 frente a las otras dos fuentes de ingresos, es decir recursos de capital e ingresos corrientes.

Con esta administración se parte en dos la historia de la ESAP en el tema de administrativo y financiero al poder reformar la fuente de ingresos de financiación de la institución, con lo cual logro un cambio tanto interno como el mayor reconocimiento externo.

### **Cambio para construir la paz presidente Andrés Pastrana 1998-2002**

Con el cambio de Gobierno Nacional, en 1998, con el expresidente Andrés Pastrana, se perdió gran parte del esfuerzo realizado con la administración anterior y se entró a la inestabilidad administrativa y decadencia académica (Gonzalez, 2018) debido a que los directores volvieron a tener períodos de poco más de un año, donde además se cayó en las redes del clientelismo y la ineficiencia.

Los directores fueron: Guillermo Cuervo Clavijo (enero 1999 – junio 2000), Ricardo Schembri Carrasquilla (junio de 2000 – 4 de octubre de 2001), Luis Francisco Jordán Peñaranda (octubre de 2001 – octubre de 2002),

### **Hacia un Estado Comunitario Presidente Álvaro Uribe 2002-2006**

Guido Abad Echeverry Piedrahita (octubre de 2002 – noviembre de 2004), Mauricio Arias Arango (diciembre de 2004 – septiembre de 2006). En el 2004 fue condenado por actos de corrupción, el exdirector Guillermo Cuervo Clavijo, por celebración indebida de contratos.

Para el año 2005 se incrementó en un 25% los rendimientos de los títulos TES que tránsito de \$13.744 a \$17.171 millones. Sin embargo, se dio una disminución del 35% en otros ingresos, del 5% en venta de servicios y del 2% en aportes de ley 21 (CGR, Informe de auditoria ESAP , 2005).

### **Estado Comunitario: desarrollo para todos. Presidente Álvaro Uribe 2006-2010**

En el 2006, fue nombrado Honorio Miguel Henríquez Pinedo por un período de seis años, en el que se reciben ingresos corrientes por la venta de servicios a cargo de la Subdirección de Proyección Institucional (asesorías, consultorías y capacitación).

En el año 2007, en el primer semestre, no se apertura las cohortes tanto en pregrado como en posgrado, en 54% y 48% respectivamente frente al 2006 en el primer semestre, disminuyendo los ingresos por venta de servicios. Para esa vigencia la entidad no cumplió con lo proyectado en Plan Operativo de Inversiones POAI, con lo que dejó de atender la demanda académica no solo de la sede central sino también de las territoriales: tampoco elaboró los módulos proyectados de los programas de posgrado formulados (CGR, Informe de Auditoria , 2007). Adicionalmente, incumplió con la ampliación de la cobertura en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Desarrollo Institucional (2004 -2007).

Los ingresos por que se perciben por venta de bienes y servicios, asistencia técnica, tasas, multas y contribuciones y otros ingresos fue disminuyendo desde el 2007 al 2010, de acuerdo al Plan de Desarrollo Nacional (2006 – 2010) en donde se aumentó la cobertura de la población vulnerable (indígenas, negritudes, desplazados, reinsertados, entre otros) en concordancia con la política de inclusión con lo cual se buscó el fortalecimiento de la equidad en el acceso y el financiamiento de la población pobre (CGR, Informe de auditoria ESAP, 2010).

En el año 2006 los ingresos por ley 21 disminuyeron dado que no se realizó seguimiento a nivel nacional y territorial a los contribuyentes en el pago de los aportes y que no se realizó de manera efectiva el cobro de cartera de estos recursos (CGR, Informe de auditoria ESAP, 2010),



este fue hallazgo de la Contraloría que tuvo seguimiento de esta entidad por los años siguientes de la Dirección del Doctor Honorio Miguel Henríquez Pineda (Informe de auditoría ESAP, 2010).

El acuerdo 002 de 2008, reglamento estudiantil, en su artículo 12 exoneró del pago de matrícula a los miembros de población vulnerable, que hayan obtenido cada uno en su categoría, los 5 mejores puntajes en el proceso de selección. Este acuerdo fue el resultado de la ampliación de la cobertura proyectada desde el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo anterior, también por este motivo se reducen los ingresos por venta de servicios desde el año 2008- 2017.

Desde el 2009 se centralizó en la sede central el recaudo y la facturación a nivel nacional, lo que generó un mayor volumen en las transacciones y presenta dificultades en la depuración de partidas. Se realizó sin fortalecer el grupo con recurso humano y desarrollos tecnológicos adecuados e integrados.

### **Prosperidad para Todos. Presidente Juan Manuel Santos 2010-2014**

Según establece la Contraloría (2011) las acciones correctivas de cobro coercitivo NO se tomaron de manera oportuna y arrastran un cobro por cartera desde los años 2000 al 2008, sin que se hubiera acatado la ley 1066 de 2006 para el cobro de cartera de los aportes de la ley 21 de 1982 (ibíd. P.p. 70).

El Grupo de Cartera ha tenido un papel importante en el recaudo de la ley 21 de 1982, y durante algunas direcciones nacionales se ha dejado de realizar el seguimiento y control del mismo. Pero cuando existe el control y seguimiento son los aportes más importantes para la ESAP.

En varios de los informes de Contraloría se evidencia las situaciones en las que la Dirección Nacional pierde de vista a este grupo y no realiza el control y seguimiento dejando de realizar el cobro persuasivo a nivel nacional y territorial.

Para el año 2011, finalizando la vigencia la ESAP implementó el sistema SIIF Nación II, lo cual generó un impacto en los procesos de sistematización de la información, dado que el sistema no desarrollo los módulos de recaudo y cartera, inventarios, diferidos, amortizaciones, y no genera libros auxiliares. Adicional a ello, este programa maneja en un 70% registros automáticos de manera detallada correspondientes a la ejecución anual de la cadena presupuestal de ingresos y gastos, obteniendo como resultado una contabilidad presupuestal.

Con ello, se generaron “retrasos en la conciliación de información, disponibilidad de los informes y cierre de los periodos contables, por lo que no existe un resultado económico que vincule la contabilidad presupuestaria de caja y la contabilidad general de la Entidad, en este contexto se presenta un reproceso de la información financiera, por el actual estancamiento en la aplicación de los principios de causación y prudencia de las operaciones que de alguna manera estaba controlada e identificadas sus inconsistencias.

En la vigencia de 2012, se deja de utilizar el sistema complementario SEVEN de la ESAP que integraba la información Administrativa y Financiera, el cual permitía el seguimiento completo al proceso de principio a fin de la entidad, así mismo, funcionaba como herramienta complementaria al SIIF NACIÓN II. Este sistema permitía tener información en tiempo real.

La realización de ajustes manuales de reclasificación, generan mayor carga laboral, debida a que la entidad utiliza varios sistemas de registro de operaciones financieras, que no son compatibles unos con otros, lo que trae dificultades en la integración de la información y la

conciliación de saldos, generando atrasos en la incorporación de la información en el sistema SIIF Nación.

El sistema SEVEN se retomó en el 2013 y entró en funcionamiento parcialmente el GESTASOF, en producción para las áreas de Tesorería y Cartera.

En el 2015, se incluyen nuevas entidades que deben girar lo establecido en la ley 21 de 1982, como Coldeportes, Departamento de la Prosperidad Social, otras entidades que cambian su naturaleza jurídica y cambian a departamentos administrativos. En este año se realiza recuperación de cartera de vigencias anteriores (2011-2014) por valor de \$217.168.394 en todo el territorio nacional.

Otra dificultad que persiste en la ESAP tiene que ver con la alta rotación de los contadores públicos de las Direcciones territoriales inconveniente que se evidencia en los cierres contables.

El flujo de información y los soportes documentales es inoportuno y no adecuado para la permanente conciliación entre las áreas, a pesar de los intentos de mejorar los procesos desde el año 2013 a 2016.

A mediados del año 2012, asume la dirección de la ESAP la Doctora Elvia Mejía Fernández, permanece en el cargo por año y medio, durante su gestión la institución no realizó la constitución de las reservas presupuestales para el pago de gastos de inversión, lo que generó que con el presupuesto de 2014 se pagaran acreedores del 2013, dejando de atender la inversión de la vigencia.

En el año 2014, figura como director el Doctor Alejandro Larreamendy Joerns. En el informe de la vigencia la contraloría encuentra que persisten hallazgos de las vigencias anteriores en el tema contable, administrativo y financiero, pese a las acciones de mejora no pudieron ser solucionados, tales como la integración de los sistemas contables, de inventarios e inmuebles, entre otros.

A partir del 2015, se implementaron como Plan de Mejora a los hallazgos de Contraloría, los seguimientos trimestrales (informes) a la ejecución del presupuesto a fin de fortalecer el control en los procesos administrativos y presupuestal para contrarrestar el desgaste administrativo y que se tengan que devolver recursos a la Tesorería Nacional y poder cumplir con los compromisos establecidos dentro de la vigencia.

Adicionalmente, el área jurídica implemento capacitaciones en la elaboración y construcción de estudios previos en proyectos de obras públicas y en el manejo de herramientas de supervisión para requerir el cumplimiento de los contratos de infraestructura y establecer un mayor seguimiento a los convenios interadministrativos que se firmaron para ello con FONADE, específicamente en la construcción de la Sede de Santa Marta y diseños de la sede Neiva.

### **Todos por un Nuevo País. Presidente Juan Manuel Santos 2014-2018**

Así mismo en el año 2016, se actualizo el procedimiento y los formatos relacionados con la contratación, se aplicó el estricto y obligatorio cumplimiento de los principios que rigen la contratación estatal. Para evitar casos como la Fase II de la Sede de Santa Marta con FONADE (OCI, 2017).

Lo anteriormente expuesto, se evidencia registrado en los informes de contraloría desde el 2010 hasta el 2017, hasta ese entonces no se había realizado una depuración en saldos, no se

realizaba el registro adecuado y oportuno de los ingresos. Sin embargo, esta situación cambia en el 2018, año en el cual se realizaron las conciliaciones bancarias de la Sede Central y otros cruces de información corriendo todos los faltantes a este año y por lo tanto la entidad presentó un déficit acumulado.

En el 2016, asume como directora encargada la Doctora Claudia Marcela Franco, conservando el encargo aproximadamente por 2 años. Durante su gestión se de inicio en la búsqueda de la acreditación de alta calidad institucional, de la Maestría en Administración Pública y la reacreditación de Administración Pública. Adicionalmente, la ESAP fue designada desde el gobierno nacional a apoyar el desarrollo del postconflicto colombiano alrededor del fortalecimiento institucional de 100 municipios afectados por el conflicto.

Al cierre de la vigencia 2018 se realizó depuración de varios años atrás y se corre el déficit acumulado por 72.016 millones de pesos.

Está administración creó el informe de desempeño institucional para las vigencias 2015, 2018 y 2017, el cual muestra el comportamiento de la ejecución presupuestal de ingresos, egresos y rezago presupuestal para los últimos 20 años<sup>4</sup>.

### **Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Presidente Iván Duque 2018-2022**

De acuerdo a los lineamientos del Gobierno Nacional según el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” la Escuela trabajo apoyada en los pilares de paz, equidad y educación, a través de las estrategias transversales y regionales de Buen Gobierno,

---

<sup>4</sup> Acta de informe de gestión Luz Stella Hernández 10/03/2018. Repositorio ESAP

competitividad e infraestructura, fortaleciendo la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, articulando la Nación y Territorio, gestionando de manera óptima los recursos públicos, reforzando las TIC's para cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, y potenciando los mecanismos de transición hacia la paz enfocado en la protección de los derechos humanos, acciones integradas con el plan estratégico sectorial.

Para ello, el gobierno nacional nombro en mayo de 2018 al director el Doctor Giovanni Chamorro Ruales por un período de un año.

“Durante el periodo 2017-2018 los recaudos por concepto de ley 21 de 1982 crecieron en un 7.2%, es decir 4 puntos porcentuales por encima de la inflación causada, lo que significa que hubo un crecimiento real, como resultado del fortalecimiento del proceso de fiscalización del grupo de recaudo y cartera”<sup>5</sup>.

En el año siguiente en mayo de 2019 es nombrado el Doctor Pedro Medellín, quien es director hasta julio de 2021. Con la llegada del Doctor Medellín la ESAP entra en otra etapa de renovación, modernización y nuevas formas de hacer las cosas.

En el año 2020, se presenta la epidemia Covid 19, por lo que la administración debe dar respuesta a las nuevas circunstancias en cuanto a la No presencialidad de estudiantes de la modalidad presencial por lo que toma la decisión de crear 3534 aulas virtuales para pregrado y posgrado. Entregó 6900 tarjetas SIM a los estudiantes con dificultades de acceso a internet en el segundo semestre de 2020 y el primero de 2021. Creo 9.789 reuniones de gestión y clases virtuales en la plataforma Teams.

---

<sup>5</sup> Acta Informe de Gestión Giovany Javier Chamorro Ruales, 21/05/2019. Repositorio ESAP

Los funcionarios atienden a los estudiantes y a los clientes internos y externos desde la casa y mediante reuniones realizadas en la plataforma teams.

Se amplió la contratación de profesores ocasionales de tiempo completo y la planta profesoral. Así mismo, se incrementó los salarios de la planta de personal y directivos a fin de contar con perfiles adecuados para la gestión administrativa de la ESAP.

En febrero, se modificó la estructura y la planta de personal con los decretos 164 y 165 de 2021, con el decreto 166 del mismo año, se fijan las remuneraciones de los empleos desempeñados por empleados de la Escuela Superior de Administración Pública. Estos decretos serán analizados en el capítulo de análisis de financiero de la nueva estructura administrativa.

La ESAP aumento el número de municipios en los se ofrecen los programas académicos pasando de 140 a 200, de los cuales 150 son de categoría sexta y en 100 municipios es la única alternativa de formación de universitaria.

Los docentes de carrera pasan de 34 a 143 como profesores de tiempo completo y estarán en las sedes territoriales. Se realizó un cambio importante en cuanto a la erogación de los recursos para el pago de docentes que se registraban por inversión pasado a funcionamiento.

Se amplió el número de programas académicos: se aprobó el programa de Doctorado en Administración Pública, el programa de pregrado en Economía Pública y el pregrado en Administración Pública con enfoque Étnico e Intercultural.

En La vigencia 2020 se emprendió el camino hacia la gratuidad de los programas de posgrado en el cual tendrá una cobertura del 100% del valor de la matricula desde el primer semestre hasta finalizar los estudios de pregrado.

“La reducción del gasto para la vigencia 2021 proyectada en más de \$63.000 millones respecto al presupuesto inicial 2020, refleja los esfuerzos institucionales por orientar de manera más eficaz los recursos de la Entidad, permitiendo de esta manera recomponer las finanzas y apalancar el financiamiento del Programa de cobertura cien por ciento (100%) para estudiantes de los programas de pregrado de la ESAP – camino a la gratuidad para el año 2021. Y, considerando un promedio de ingreso por recaudo de \$10.000 millones anuales por concepto de matrícula en pregrado, le permitiría a la Entidad apalancar en los próximos 5 años el Programa en caso de renovarse, previa evaluación de impacto, pertinencia y consistencia, por parte de la Dirección Nacional de la Escuela y aprobación del Consejo Directivo de la ESAP, teniendo en cuenta especialmente, los fundamentos que soportan dicho programa de cobertura. Con esto se obtiene un equilibrio presupuestal medido en la reducción del gasto y reducción de ingreso en la misma proporción. De otra parte, es importante resaltar que la Entidad cuenta con recursos por excedentes financieros, que en el corto plazo ayudarán a equilibrar el presupuesto gracias a los ahorros que éstos representan en la Cuenta Única Nacional (CUN) de la ESAP” (Estudio técnico y financiero, ESAP. 2020).

Se amplió la presencia en el territorio en donde 441 municipios del país reciben asistencia técnica directa todo el año en temas como ordenamiento territorial y catastro, finanzas públicas, estructuración de proyectos, contratación pública entre otras. Con la participación en los equipos de trabajo de 490 profesionales egresados y 643 estudiantes de pregrado y posgrado, financiados todos con recursos de la ESAP.



## CAPITULO 3

### 8. ANALISIS DE LAS VARIABLES FINANCIERAS DE LA ESAP

En este capítulo se analizaron las variables cuantitativas financieras de ingresos y gastos. En primer lugar, se establece la estructura de los ingresos y su evolución en el tiempo (1998 – 2020), tanto en lo presupuestado como en lo realmente recaudado durante las vigencias y se verifica la ejecución frente a lo presupuestado. En segundo lugar, se desagregan los gastos tanto de funcionamiento como de inversión durante el mismo período de tiempo, verificando las tendencias en la proyección de los presupuestos, de los ingresos, recaudos, ejecuciones de los gastos de funcionamiento e inversión.

La Hacienda Pública o finanzas públicas se refiere a las operaciones administrativas dirigidas a la asignación de cargas y beneficios económicos, bajo los principios de eficiencia, equidad, transparencia y participación, realizando tres funciones, la primera se refiere a la gestión del ingreso y recaudo que están consignadas en la constitución artículos 338 y 116. El recaudo está dirigido a la consecución de los recursos de ley 21 que permitan afrontar los compromisos de gasto presupuestado. Una segunda función estará dada por la administración que implica el manejo seguro y eficiente de los recursos. La ley orgánica de presupuesto nacional establece un mecanismo denominado “Plan Anual de Caja” (PAC) para realizar la programación necesaria de los recursos y el pago de los compromisos mensuales. Y la tercera es la disposición o gasto de recursos, es ante todo un tema de planeación financiera y decisión política

## 8.1 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE LA ESAP

La estructura de los ingresos de la ESAP se clasifica en Ingresos Corrientes, Recursos de Capital y Contribuciones Parafiscales:

Los Ingresos Corrientes: se perciben por venta de bienes y servicios, asistencia técnica, tasas, multas y contribuciones y otros ingresos. Entre la venta de servicios están los recaudados por las matrículas de los estudiantes.

Los Recursos de Capital: se originan en rendimientos financieros, excedentes financieros y recursos del balance.

Finalmente, las Contribuciones Parafiscales que se reciben en virtud de la Ley 21 de 1982 en sus artículos 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 41 y 42.

Con el articulado anterior, se obliga a las instituciones públicas del orden nacional, departamental, municipal y local a efectuar aportes del medio por ciento (1/2%) para las Escuela Superior de Administración pública (ESAP), lo que permite que tengan recursos para su sostenibilidad en el tiempo, para la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior. Y establece la forma en que debe ser recaudado, bien sea por la caja de compensación familiar o girados directamente a la entidad. Los recaudos hechos por las Cajas de Compensación Familiar con el destino a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) serán girados a la respectiva entidad dentro de los veinte días del mes siguiente a aquel en que se hubieren recibido.

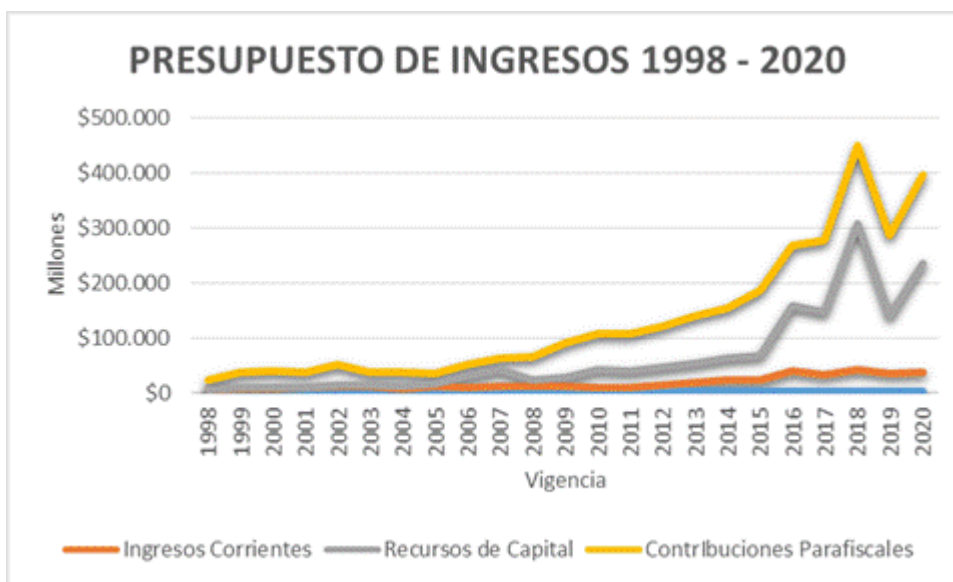
Adicionalmente, señala como debe ser liquidado; se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la Ley Laboral, cualquiera que sea su denominación y además, los verificados por descansos remunerados de Ley y convencionales o contractuales. Así mismo, prevé cuando los pagos en moneda extranjera, deberán incluirse en la respectiva nómina, liquidados al tipo de cambio oficial y vigente el último día del mes al cual corresponde el pago.

## 8.2 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS HISTORICOS PRESUPUESTADOS DE LA ESAP

La fuente de financiamiento de universidades públicas estará constituido por aportes del presupuesto nacional para inversión y funcionamiento de acuerdo a lo establecido en la ley 30 de 1992; sin embargo, la ESAP No recibe o percibe ingresos del presupuesto nacional ya que los obtiene de la ley 21 de 1982 por las contribuciones parafiscales que son descontados de los salarios u honorarios de los servidores públicos de acuerdo a su vinculación laboral con las entidades nacionales, departamentales, municipales y locales.

*Las contribuciones parafiscales por ley 21 durante el tiempo analizado han tenido picos importantes de crecimiento dentro de la estructura de los ingresos, iniciando en 1998 frente al 1997, este incremento se dio porque se creó un grupo interno de trabajo de cartera en 1998, dedicado al proceso de programación, ejecución y control del recaudo de los recursos obtenidos por Ley 21 de 1982.*

Gráfico 1 Presupuesto de ingresos 1998 – 2020



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

La contraloría General de la Nación encontró en el año 2002, destinación de recursos tanto de funcionamiento como de inversiones, trasladadas de manera inadecuada para cubrir un convenio con OEI y con el convenio firmado con PNUD, incumpliendo el estatuto presupuestal y configurando una destinación diferente de fondos, así mismo se afectó el presupuesto en su estructura y distribución (p.p. 55). Adicionalmente, sin cumplir con las autorizaciones de las entidades respectivas, por funcionamiento de parte de la Dirección General de presupuesto, previo concepto del consejo Directivo y para el caso de los recursos de inversión el concepto del Departamento Nacional de Planeación.

Las contabilidad del convenio no llevó las cuentas en orden, debido a que los recursos no fueron bien contabilizados como un ingreso y no aparecieron registros de cuentas por cobrar o cuentas en caja.

La gestión misional para el año 2009 y 2010 no cumple con las metas propuestas en los planes institucionales y deja de atender población con necesidades de formación, capacitación y asesoría.

Con la ampliación de la cobertura en educación a fin de atender la población vulnerable se da un decrecimiento en la venta de servicios educativos incrementándose las becas completas para la población con estas características y se mantiene la beca por promedio académico que inicialmente estaba con nota de 3,7, a partir de 2008 el promedio se incrementa a 4,0 para mantenerla. Lo que hace pensar que con el incremento de cobertura y el otorgamiento de becas se cumple no solo con la función social sino con las metas misionales.

*Los recursos de capital*, son la segunda fuente ingresos y en los últimos cuatro años es representativa llegando a ser superior que los parafiscales, en 2016 el peso porcentual de los parafiscales fue del 42% y el de los recursos de capital del 44%, en el 2018 llego hacer los recursos de capital el 59 % mientras que los parafiscales del 32% y en el 2019 sus valores porcentuales fueron en parafiscales del 52% y los de Capital del 37%. El incremento de los recursos de capital del 2016 al 2018 obedeció al proceso de paz adelantado por el gobierno Santos para atender los temas de paz.

Mientras que, para el 2019 los recursos de capital disminuyeron a \$104.978 millones de pesos, es decir un 37% menos del año 2018 y para el 2020 nuevamente ascienden a la suma de \$197.905 millones de pesos llegando nuevamente al 50% respecto del año inmediatamente anterior, para decrecer nuevamente con un 37% en 2021.

Tabla 1 Presupuesto de ingresos (en Millones de pesos)

AÑO	Ingresos Corrientes	Recursos de Capital	Contribuciones Parafiscales	TOTAL PPTO DE INGRESOS	Variación % pto. Ingresos	Participación % Ingresos Corrientes	Participación % Recursos de Capital	Participación % Contribuciones Parafiscales
1998	\$ 3.357	\$ 282	\$ 18.605	\$ 22.244	0%	15%	1%	84%
1999	\$ 5.402	\$ 2.752	\$ 26.897	\$ 35.051	58%	15%	8%	77%
2000	\$ 5.145	\$ 2.705	\$ 29.280	\$ 37.130	6%	14%	7%	79%
2001	\$ 6.833	\$ 378	\$ 28.833	\$ 36.044	-3%	19%	1%	80%
2002	\$ 9.069	\$ 2.483	\$ 36.618	\$ 48.170	34%	19%	5%	76%
2003	\$ 9.000	\$ 4.007	\$ 21.345	\$ 34.352	-29%	26%	12%	62%
2004	\$ 5.230	\$ 4.500	\$ 25.829	\$ 35.559	4%	15%	13%	73%
2005	\$ 9.028	\$ 5.000	\$ 20.000	\$ 34.028	-4%	27%	15%	59%
2006	\$ 6.410	\$ 22.482	\$ 20.113	\$ 49.006	44%	13%	46%	41%
2007	\$ 10.177	\$ 29.437	\$ 21.017	\$ 60.631	24%	49%	17%	35%
2008	\$ 8.975	\$ 13.182	\$ 40.342	\$ 62.499	3%	14%	21%	65%
2009	\$ 9.983	\$ 15.649	\$ 63.959	\$ 89.591	43%	11%	17%	71%
2010	\$ 8.070	\$ 32.000	\$ 64.174	\$ 104.243	16%	8%	31%	62%
2011	\$ 7.840	\$ 30.480	\$ 66.000	\$ 104.320	0%	8%	29%	63%
2012	\$ 10.978	\$ 32.873	\$ 74.372	\$ 118.223	13%	9%	28%	63%
2013	\$ 16.500	\$ 35.300	\$ 85.798	\$ 137.598	16%	12%	26%	62%
2014	\$ 20.282	\$ 40.825	\$ 91.501	\$ 152.607	11%	13%	27%	60%
2015	\$ 21.773	\$ 42.684	\$ 119.926	\$ 184.383	21%	12%	23%	65%
2016	\$ 38.376	\$ 117.234	\$ 111.038	\$ 266.647	45%	14%	44%	42%
2017	\$ 31.521	\$ 112.501	\$ 131.784	\$ 275.806	3%	11%	41%	48%
2018	\$ 38.885	\$ 265.742	\$ 142.935	\$ 447.562	62%	9%	59%	32%
2019	\$ 33.076	\$ 104.978	\$ 146.667	\$ 284.722	-36%	12%	37%	52%
2020	\$ 35.080	\$ 197.905	\$ 160.697	\$ 393.682	38%	9%	50%	41%

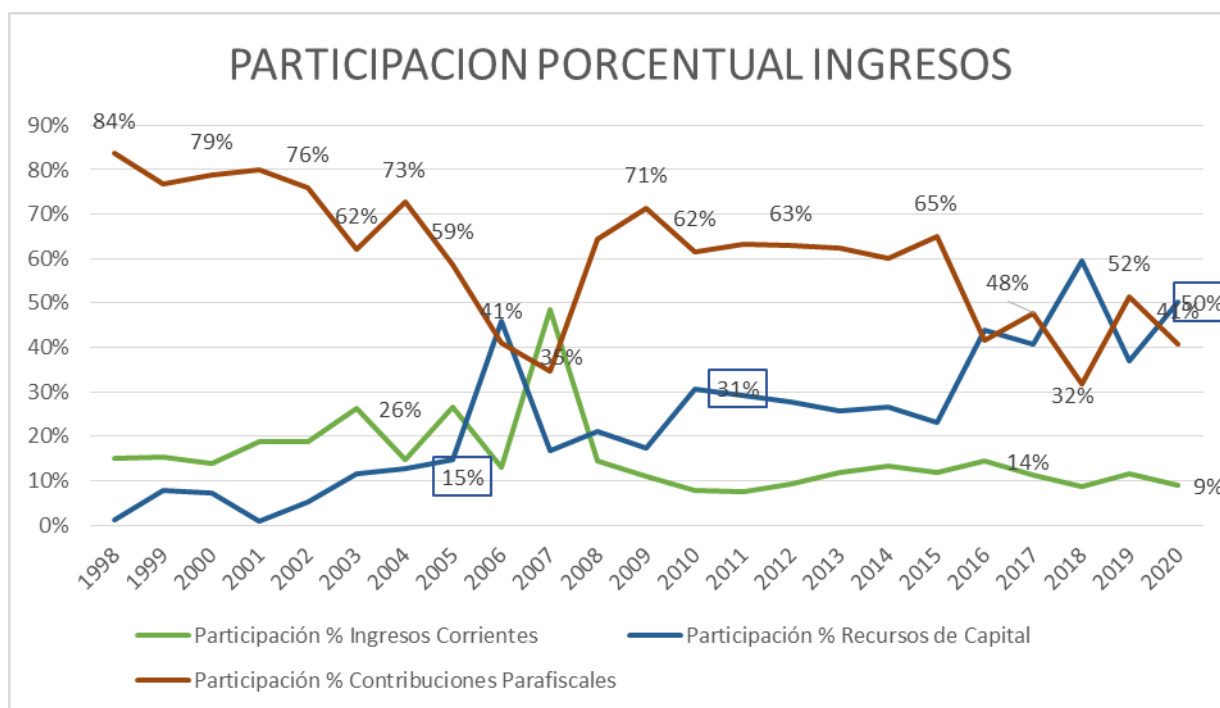
Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Y en último lugar se encuentran los *recursos por ingresos corrientes* (Tabla No. 1) se perciben por venta de bienes y servicios, asistencia técnica, tasas, multas y contribuciones y otros ingresos tal como lo muestra el gráfico No. 3.

No se percibe mayores recursos por matrículas dado que la ESAP brinda beneficios y exoneraciones, especialmente a los estudiantes de pregrado a fin de evitar la deserción estudiantil, debido a los factores socioeconómicos de los jóvenes con mayor vulnerabilidad.

Dichos recursos se proyectan conseguir con un proceso de generación de ingresos a través de la venta de servicios de asesorías y consultorías, sobre la que actualmente se están realizando importantes gestiones y avances. Y de otra parte, del incremento en matriculas de posgrado.

Gráfico 2 Participación Porcentual (%) de los ingresos 1998 -2020



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Entre 1998 los parafiscales tienen el 84% de los ingresos que constituyen el presupuesto y tienen un descenso significativo del 2005 al 2007, siendo de 41% y el 35% respectivamente, incrementándose los recursos de capital en el 2006 y los recursos de ingresos corrientes en el 2007 por venta de servicios.

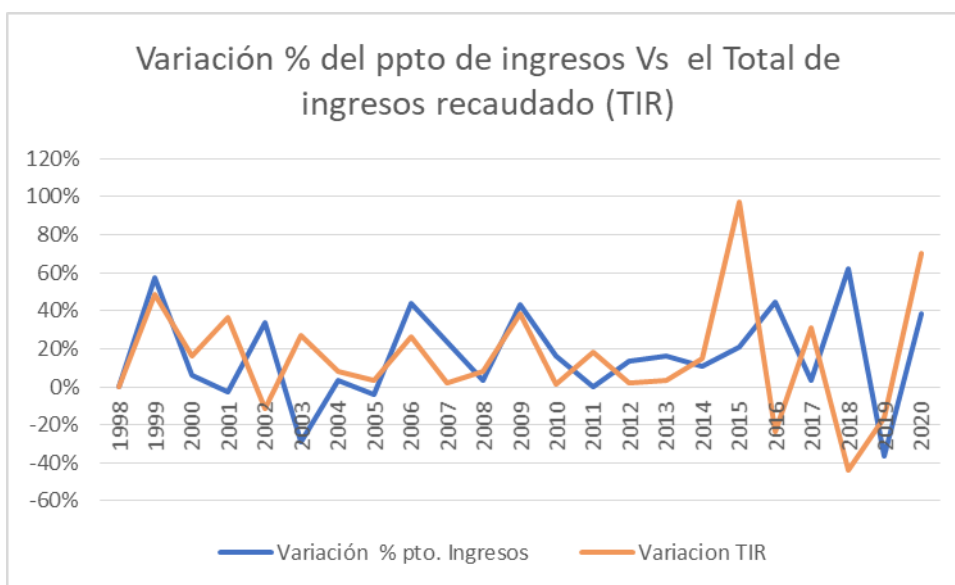
El año 2006 y 2016 los ingresos por recursos de capital y los parafiscales tienen porcentajes de participación muy parecidos, la diferencia porcentual en recursos de capital es superior, del 5% en el 2006 y de 2% en el 2016.

Los porcentajes para los años 2017 al 2020 siguen decreciendo en los ingresos corrientes del 11% al 9%, mientras que los recursos de capital del 41% al 50% y las contribuciones se reducen del 48% al 41%.

### 8.3 PROYECCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS VS. EL RECAUDADO TOTAL DE INGRESOS.

En este aparte se analiza cómo año a año fluctúan los ingresos por recaudo debido a circunstancias externas a la Escuela, como son el ensanchamiento o contracción del Estado, dado por el número de instituciones o número de empleados de carrera y por contrato.

*Gráfico 3 Variación porcentual del presupuesto de ingresos vs. Recaudo total de ingresos desde 1998 al 2020*



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Tal como lo muestra la gráfica 4 el presupuesto tiene variaciones significativas en el 2003, siendo negativo el porcentaje (-20%), lo mismo ocurre en el año 2019 (-36%). Mientras que en el 2006 tiene valores superiores al 40%, al igual que en el 2016 y 2018 con valores porcentuales del 42% y 62% respectivamente. Del 2003 al 2005 las variaciones negativas ocurrieron a la falta



de dirección continua en la ESAP dado que los directores no permanecían más de un año. Para el 2019 el presupuesto se vio reducido al déficit acumulado durante más de 7 años y que se presenta en el balance del año 2018.

Los ingresos de capital en el 2001 descendieron significativamente al 1% frente a los años anteriores en donde su participación estaba por encima del 7 %. Este descenso obedeció a los bajos excedentes financieros y recursos del balance que para ese año realizó la ESAP.

Para la década 2009 – 2019 la variación de los presupuestos asignados año a año, presenta tres picos, el primero al inicio del período 2009 al incrementar el 43% en los ingresos presupuestados frente al 2008 que solo tuvo un crecimiento del 3% respecto del año anterior, el segundo en el 2016 con el 45% frente al crecimiento del 2015 y al año anterior tan solo fue del 21%. Y por último presentado en el 2018 con un 62% con respecto al 2017 con 3%.

En este período los ingresos parafiscales siguen siendo los más importantes, ya que se encuentran entre el 32% en 2018, siendo el valor mínimo, y el 71% en 2009 como valor máximo.

Los valores mínimos del total del recaudo se encuentran en los años 2002 con el -12%, 2016 con el -24%, en el 2018 con el -44% y en el 2019 con el -16% frente a los años respectivamente anteriores. Y los valores máximos de recaudo se encuentran en 1999 con el 48%, en el 2009 con el 39% y el mejor año el 2015 con el 97% respecto a los años respectivamente anteriores.

Tabla 2 Recaudo de ingresos anuales

AÑO	Ingresos Corrientes (Millones)	Recursos de Capital (Millones)	Contribuciones Parafiscales (Millones)	TOTAL INGRESOS FINALES	Variación TIR	Participación % Ingresos Corrientes	Participación % Recursos de Capital	Participación % Parafiscales	Variación % recaudo Ingresos
1998	\$ 3.965	\$ 909	\$ 18.734	\$ 23.608	0%	17%	4%	79%	0%
1999	\$ 5.402	\$ 2.752	\$ 26.897	\$ 35.051	48%	15%	8%	77%	48%
2000	\$ 4.194	\$ 7.156	\$ 29.280	\$ 40.630	16%	10%	18%	72%	16%
2001	\$ 4.598	\$ 12.589	\$ 38.146	\$ 55.333	36%	8%	23%	69%	36%
2002	\$ 10.767	\$ 2.483	\$ 35.583	\$ 48.834	-12%	22%	5%	73%	-12%
2003	\$ 9.625	\$ 9.073	\$ 43.212	\$ 61.911	27%	16%	15%	70%	27%
2004	\$ 7.607	\$ 13.744	\$ 45.771	\$ 67.121	8%	11%	20%	68%	8%
2005	\$ 7.030	\$ 17.171	\$ 45.003	\$ 69.204	3%	10%	25%	65%	3%
2006	\$ 9.729	\$ 21.207	\$ 56.694	\$ 87.630	27%	11%	24%	65%	27%
2007	\$ 10.307	\$ 20.852	\$ 58.053	\$ 89.211	2%	12%	23%	65%	2%
2008	\$ 10.970	\$ 23.087	\$ 62.123	\$ 96.180	8%	11%	24%	65%	8%
2009	\$ 13.268	\$ 46.203	\$ 73.960	\$ 133.431	39%	10%	35%	55%	39%
2010	\$ 14.300	\$ 40.882	\$ 80.200	\$ 135.382	1%	11%	30%	59%	1%
2011	\$ 15.965	\$ 62.550	\$ 81.722	\$ 160.237	18%	10%	39%	51%	18%
2012	\$ 26.905	\$ 43.732	\$ 93.407	\$ 164.044	2%	16%	27%	57%	2%
2013	\$ 19.756	\$ 46.840	\$ 103.413	\$ 170.009	4%	12%	28%	61%	4%
2014	\$ 31.648	\$ 50.126	\$ 113.391	\$ 195.166	15%	16%	26%	58%	15%
2015	\$ 25.220	\$ 213.819	\$ 145.616	\$ 384.655	97%	7%	56%	38%	97%
2016	\$ 27.539	\$ 138.684	\$ 127.174	\$ 293.398	-24%	9%	47%	43%	-24%
2017	\$ 25.220	\$ 213.819	\$ 145.616	\$ 384.655	31%	7%	56%	38%	31%
2018	\$ 32.025	\$ 27.780	\$ 155.998	\$ 215.803	-44%	15%	13%	72%	-44%
2019	\$ 28.026	\$ 11.523	\$ 141.120	\$ 180.669	-16%	16%	6%	78%	-16%
2020	\$ 33.925	\$ 88.212	\$ 185.589	\$ 307.727	70%	19%	49%	103%	70%

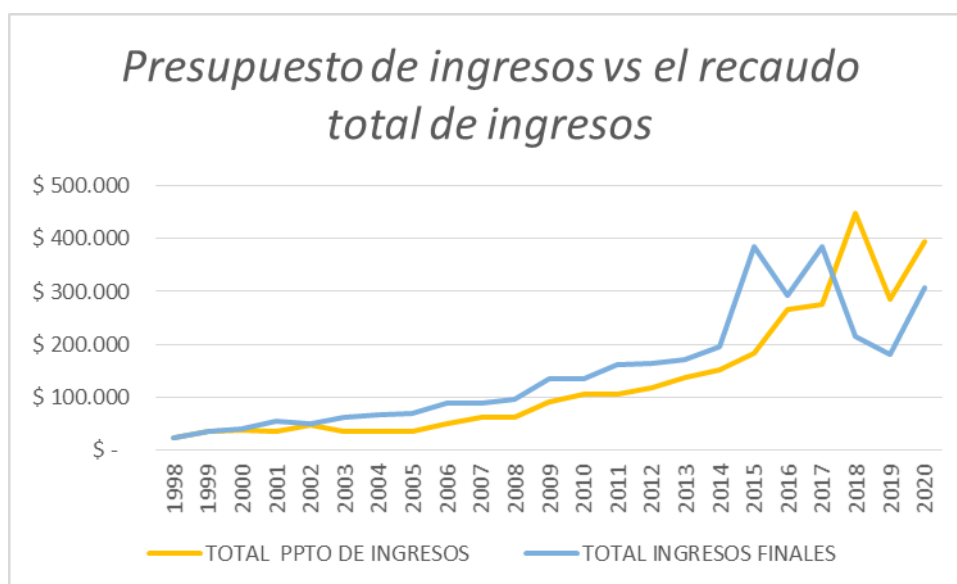
Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

A pesar de que las ventas bajaron en el año 2001 los recursos de capital subieron un 23% y el recaudo de contribuciones parafiscales tuvo un porcentaje de 69% por lo que en el total de los ingresos no se vio afectado.

De acuerdo a los datos recogidos hubo varios años con picos en la variación porcentual frente al recaudo, en donde por lo menos dos de las tres fuentes de ingreso aumentaron, ejemplo de ello sucedió en el año 2001 en donde los recursos del capital aumentaron en un 23% y las contribuciones en 69% a pesar de tener un descenso en la venta de servicios apenas con un 8%.

La Tabla No. 2 muestra como los ingresos finales o con recaudo de cartera, en la mayoría de los años, son mayores a lo presupuestado, está diferencia entre lo presupuestado y lo recaudado se presenta por varias situaciones: mayor o menor número de personas laborando para el Estado al liquidar las contribuciones parafiscales, mayor o menor número de contratos que difieren de un año a otro del valor por los servicios prestados, mayor o menor cantidad de instituciones que realizan los aportes, entre otros.

*Gráfico 4 presupuesto de ingresos vs el recaudo total de ingresos en millones de pesos*



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

A partir 2003 se da un incremento en los ingresos, siendo el mayor ingreso los percibidos por las contribuciones parafiscales.

El análisis de los datos se realiza con los ingresos presupuestados para cada una de las vigencias y no los ingresos finales o recaudados que solo al final de cada año se determina la cantidad total recaudada.

Los ingresos finales de 2015 presentan un incremento con respecto al año anterior teniendo una variación porcentual del 70%. Se presentaron variaciones porcentuales negativas significativas de un año a otro como por ejemplo en el 2018 y 2019 frente al 2017, que paso del 31% a - 44% en el 2018 y decrece -16% en el 2019.

Los ingresos percibidos en el 2015 por contribuciones parafiscales fueron del 85% del total de los ingresos recaudados para ese año. Lo que aumentó la variación en los ingresos en un 70% respecto al año anterior, convirtiéndose en la variación más alta de la década.

#### 8.4 INGRESOS VS EJECUCIÓN

La ESAP debe elaborar anualmente el presupuesto y presentarlo al Consejo Directivo Nacional, en el cual se determina el monto de sus ingresos y autoriza egresos dentro de la vigencia; este presupuesto debe estructurarse de acuerdo a sus programas, objetivos a cumplir por programa en cada periodo, objetivos institucionales, identificación clara y precisa de ingresos de acuerdo a la fuente, identificación precisa de gastos de acuerdo al programa o unidad administrativa, en general se deben incluir todas las áreas tanto académicas como administrativas que la conforman.

Es importante que el área financiera elabore el presupuesto de ingresos calculando los recursos que genera la institución en desarrollo de su misionalidad, para esto debe tener en cuenta proyección de estudiantes y metas de cobertura; adicional debe elaborar el presupuesto de

gastos en el cual se deben estimar todos los desembolsos relacionados con la prestación del servicio.

Debe enfatizarse que de acuerdo con lo establecido en el citado Decreto 1957 de 2007 los recursos apropiados en cada vigencia deben ejecutarse al 31 de diciembre.

Decreto 111 de 1996: Artículo 77. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso. (Ley 38 de 1989, art.64<, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 6°).

En la ESAP con la retrospectión se encontró que la ejecución fue a la par con los ingresos presupuestados desde 1991 hasta 1998, a partir de 1999 los recursos por Ley 21 de 1982 se empezaron a cobrar, por tal motivo se dio un incremento de los recursos de 72% frente a lo recaudado en 1998. Lo que permitiría tener los recursos suficientes para funcionamiento e inversión.

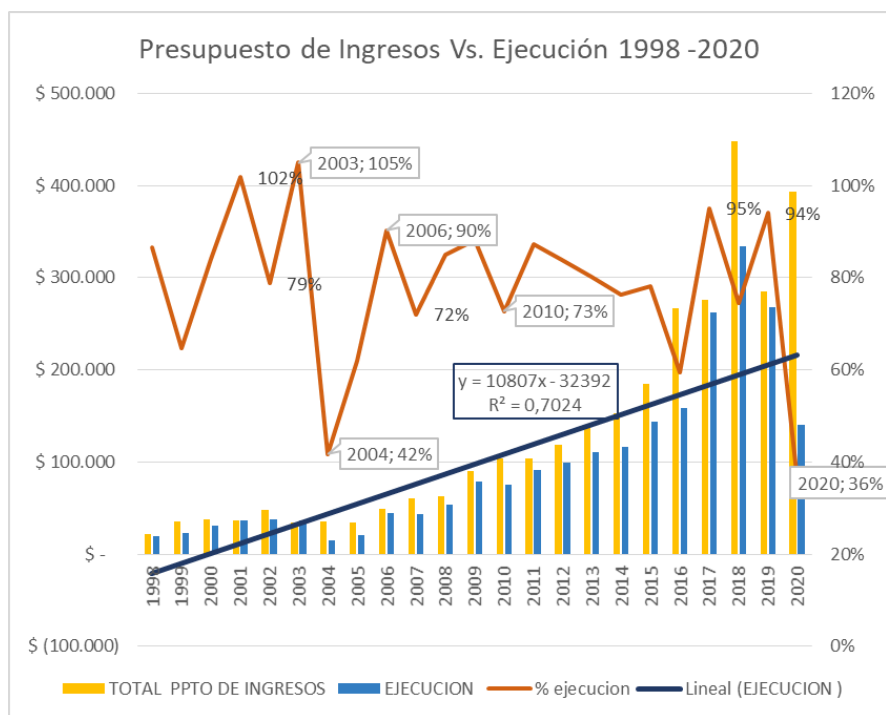
Por lo anterior, el porcentaje de ejecución es relativamente aceptable dado que su promedio es del 79% en la década, siendo el mínimo de 42% en el 2004 y su máxima en 2003 con el 105%, tal como lo muestra el gráfico No. 2.

De acuerdo con la correlación calculada es de 0,70, lo que significa que tienen un  $r^2$  con media alta correlación de los datos. Cuando el aumento de una de las variables viene acompañado del aumento de la otra, se trata de una correlación positiva o directa.

Como se distingue en el gráfico 5 las ejecuciones han estado por debajo de los ingresos provisionados lo que permite inferir que la gestión administrativa, presupuestal y financiera en algunos de los años analizados, ha sido inadecuada en tanto la planeación presupuestal y van en contravía de los principios de planificación y anualidad establecidos en el decreto 111 de 1996 (CGR, Informe de auditoría ESAP, 2010). Sin embargo, se debe verificar el cumplimiento de los objetivos misionales para determinar si esta baja ejecución se debe a factores internos o externos que no permitieron la ejecución del mismo.

En los 22 años analizados el valor mínimo de ejecución fue de 30% y el máximo de 102% con un promedio de ejecución del 75 %. Los años con menor ejecución se relacionan con la inversión al ser inferior a la proyectada.

Gráfico 5 Evolución del presupuesto de ingresos – ejecución 1998 -2020



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Durante la década de 2009 al 2017 la ejecución fue del 77%, siendo el mínimo en 2016 con una ejecución del 59% y un máximo en 95% en 2017.

La ejecución durante los 22 años, 1998 al 2020 la ejecución promedio fue del 78%, siendo el mínimo en 2004 con una ejecución del 42% y un máximo de 105% en 2003.

En el 2017, se le raparon 400 mil millones de pesos a través de una ley de sus excedentes financieros, de los cuales, se alcanzaron a girar 200 mil millones de pesos, DECRETO 2236 DICIEMBRE DE 2017 – PPTO 2018 Artículo 1040. Con cargo al portafolio de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP a 31 de diciembre de 2017, y durante la vigencia del presente decreto, se financiarán gastos de los programas que el Ministerio de Educación

Nacional viene ejecutando a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX hasta por la suma de \$400 mil millones.

La Contraloría General de la Republica concluyo que “los resultados del ejercicio al cierre del 2019, presentó saldo negativo por \$69.551.718.586,60, aun cuando fue deficitario, mostró una leve mejoría del 0.30% con respecto al resultado del 2018, establecido en \$-72.016.874.441; los resultados negativos están directamente relacionados con la función social que desarrolla la ESAP, al prestar servicios educativos, con la favorabilidad del 100% en las matrículas a la población vulnerable, la cual comprende a desplazados, población afrocolombiana y estratificación. Con igual porcentaje se encuentran beneficiados los servidores públicos convocados por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Para el caso de los beneficiarios de la Ley 1551 de 2012, la cual está orientada a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, se ha otorgado el beneficio del 50%. Del mismo modo, la educación no formal gratuita, los gastos asociados a los proyectos de inversión y los convenios para la acreditación, también influyen en el resultado del ejercicio”.

#### 8.5 EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN

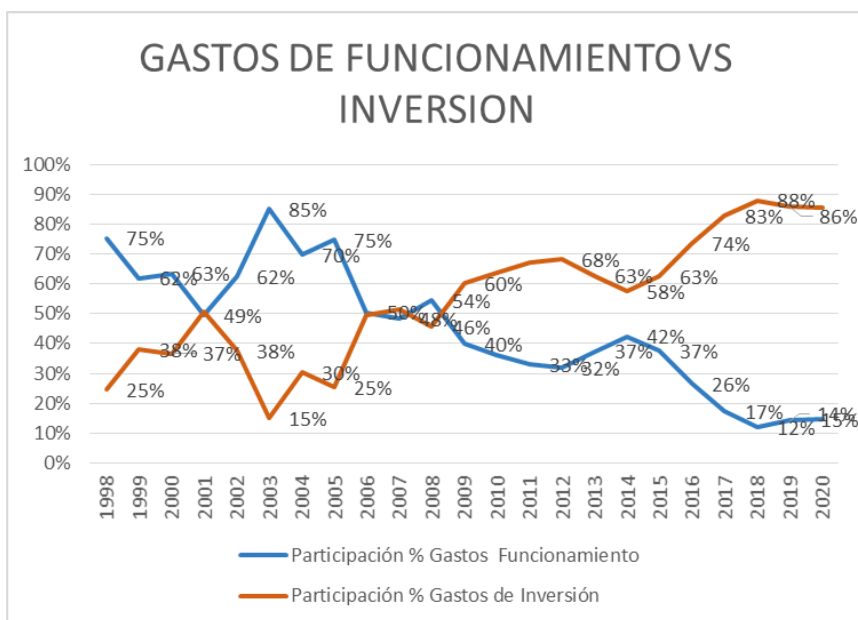
Los gastos de Funcionamiento están conformados por los gastos de personal, los gastos generales y las transferencias.

Los gastos de inversión esta conformados por los proyectos que tiene la ESAP en desarrollo de su misionalidad.

En este aparte se realizará el análisis desde el año 1998, año desde donde se pudieron establecer datos para todas las variables en el archivo histórico en lo concerniente con el tema presupuestal y financiero.



Gráfico 6 Evolución de los gastos – Funcionamiento e Inversión 1998 – 2020



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

De acuerdo con la gráfica anterior, se concluye que de 1998 al 2008 la inversión no superaba a los gastos de funcionamiento, es a partir de 2009 al 2017 la inversión estuvo por encima de los gastos de funcionamiento.

## 8.6 EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Los Gastos de personal incluyen aquellos gastos que debe hacer la Institución como contraprestación de los servicios que recibe por una relación laboral, los cuales se definen como sigue: del personal de planta, a través de las distintas formas de vinculación previstas por la Constitución Política y la Ley e incluye el pago de prestaciones sociales, tanto las legales como

las extralegales contempladas en los contratos, los pactos y convenciones colectivas de trabajo la prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, entre otros.

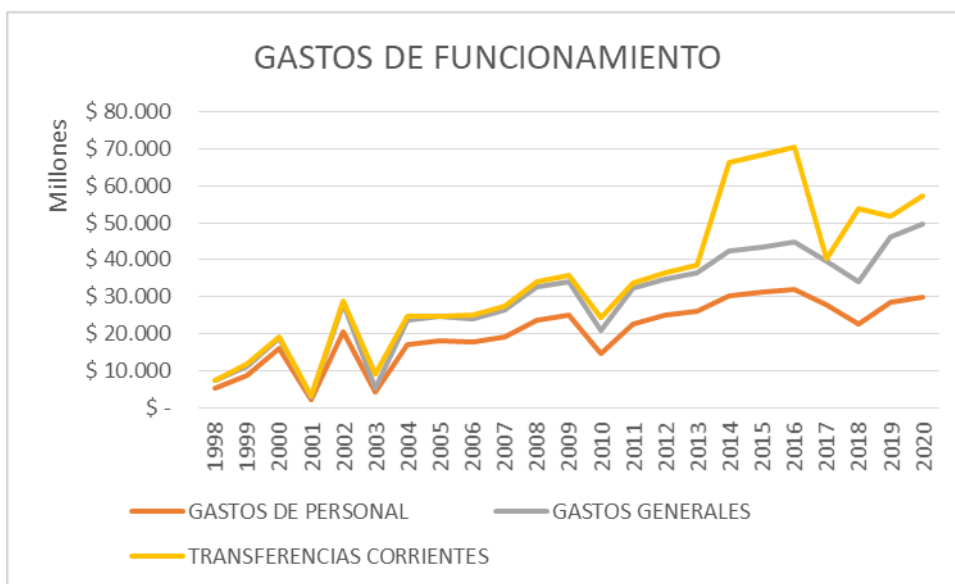
Los gastos generales incluyen los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que la Institución cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente el rubro adquisición de bienes y servicios.

Los gastos por transferencias incluyen las cuotas de asociación a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), créditos educativos de excelencia, cuota auditaje CONTRANAL, entre otros.

Para el año 2007 la planta docente estaba conformada por 31 cargos docentes de planta de tiempo completo para la sede Central y 5 territoriales y en promedio 10 ocasionales por semestre para los programas de pregrado y posgrado. Los demás docentes son de catedra y su modalidad de vinculación con la ESAP es mediante resolución por hora catedra. Para esta vigencia se contó con un total de 851 docentes para pregrado y 270 para posgrado.

La vinculación por catedra depende las cohortes aperturadas y de las matrículas efectivas a los programas de pregrado y posgrado, lo que influye en la calidad de la docencia.

Gráfico 7 Evolución de los gastos – Funcionamiento 1998 -2020



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Para 2010 los docentes representaban el 8.3% de la planta de personal, es decir solo estaban 28 de los 31 cargos.

La planta de personal para este año contaba con 329 cargos, discriminados así: 94 de planta (28.5%), 59 en encargo de carrera (17,9%), 34 en nombramientos ordinarios (10,3%) y 142 provisionales con un 43,1%.

Desde 2004 la planta consta de 407 cargos de los cuales 329 estaban previstos para 2010, por lo que el personal es insuficiente para la prestación de los servicios (CGR, Informe de auditoria ESAP, 2010).

Tabla 3 Personal administrativo de planta según nivel del empleo 2011-2020

Nivel del empleo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Director	24	22	21	27	28	14	27	28	28	28
Asesor	4	4	4	5	4	6	4	3	4	4
Profesional	167	160	155	167	164	144	183	181	178	178
Técnico	14	14	14	11	10	7	14	15	15	15
Asistencial	120	117	116	120	107	146	121	131	122	123
<b>Total</b>	<b>329</b>	<b>317</b>	<b>310</b>	<b>330</b>	<b>313</b>	<b>317</b>	<b>349</b>	<b>358</b>	<b>347</b>	<b>348</b>

Fuente: Grupo de Gestión de Personal.

Fuente: Boletín estadístico institucional 2020 - ESAP

## 8.7 GASTOS DE INVERSIÓN

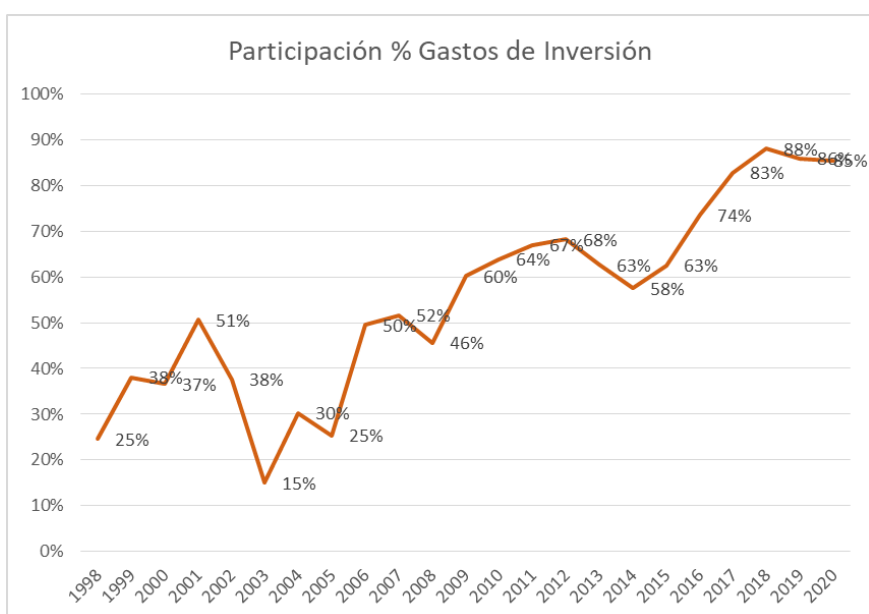
Los gastos de inversión se clasifican en Programas y Subprogramas dentro del presupuesto de gastos a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados.

Decreto 2844 de 2010: Artículo 5°. Proyectos de inversión pública. Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

Los proyectos de inversión van cambiando de nombre de acuerdo a períodos de gobierno nacional, en cumplimiento de metas de los planes de desarrollo a nivel nacional, como son la ampliación de la cobertura en educación, fortalecimiento de la infraestructura nacional y regional para brindar los servicios misionales por los cuales se orienta la institución.

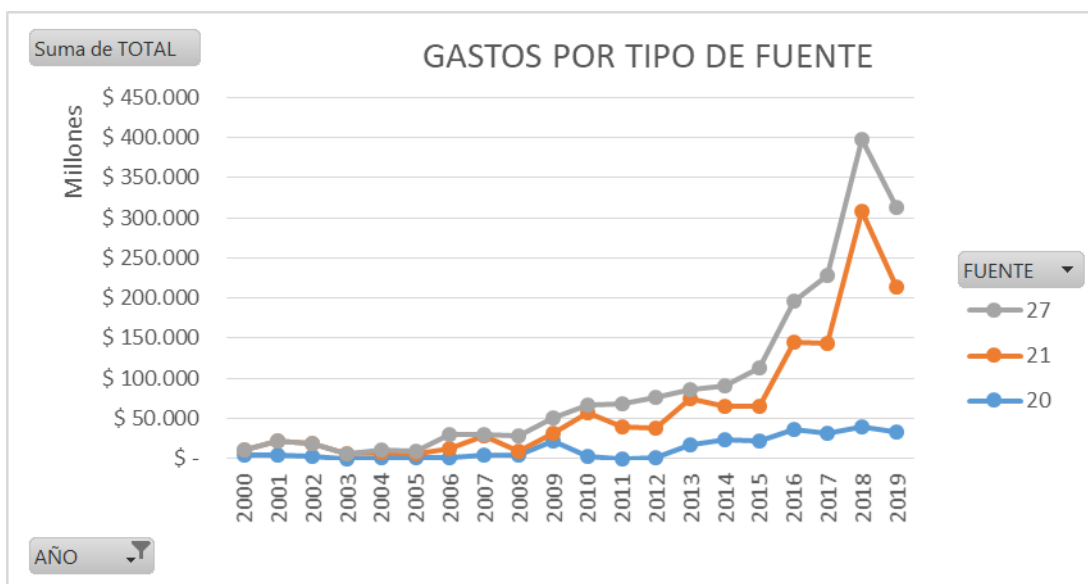
En el sector de la educación se observa que los recursos están destinados al pago del personal docente y administrativo, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales. Además de la construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las sedes territoriales; provisión de tecnologías requeridas en la entidad; las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, administrativa y financiera.

*Gráfico 8 Participación de los Gastos de inversión*



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Gráfico 9 Gastos por tipo de fuente



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

La fuente 20 es la percibida por recursos corrientes, 21 es la recaudada por los recursos de capital y 27 por las rentas parafiscales.

Cada uno de los proyectos tiene asignada una fuente de ingresos para el correspondiente gasto de inversión (ver anexo proyectos de inversión 2000 – 2019).

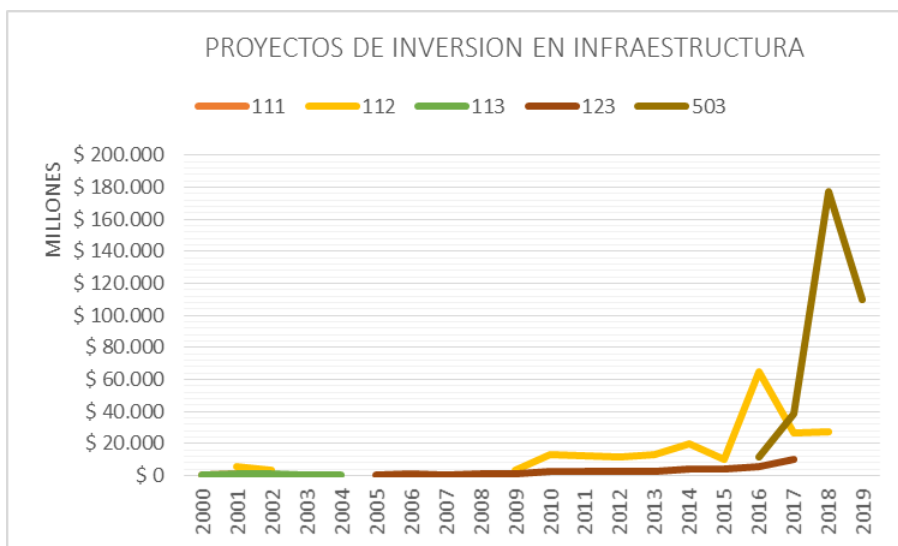
De 2000 al 2005 se programó los gastos en la misma proporción en las fuentes (20, 21 y 27), a partir de 2006 la fuente de recursos de capital (21) y transferencias (27) empezó a tener un crecimiento lineal progresivo hasta 2018 y en el 2019 tiene un decrecimiento en lo programado por fuente 21 y 27.

A continuación, se analizará la evolución de los gastos de inversión en los proyectos que afectan la infraestructura y el fortalecimiento académico de la ESAP como eje misional.

### 8.7.1 PROYECTOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

Los códigos de los proyectos de inversión en infraestructura han ido cambiando en el transcurso de los años como se puede ver claramente en Tabla 3. Se decidió mantener los mismos con el fin de evidenciar los nombres que han tomado durante el período de 2000 al 2019. En el gráfico se ve la inversión de cada proyecto y el recurso invertido.

*Gráfico 10 Proyecto inversión infraestructura 2000 - 2019*



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Durante el período 2000- 2019 se ha invertido un total de \$ 596.862.505.061 en los proyectos de infraestructura física, de dotación, mantenimiento y tecnología.

De acuerdo a los informes de Contraloría muchos de estos recursos apropiados frente a los ejecutados y a los productos entregados, comprados, o de mantenimiento tuvieron problemas al momento de evaluar los resultados de estos recursos invertidos.

Ejemplo de ello, el “proyecto adecuación mantenimiento de edificios en el 2010 que tenía como meta 5.400 metros de los cuales solo se adecuaron 3.225 metros para un cumplimiento del 57%, aun cuando se comprometieron el 92,3% de los recursos y se contrataron las obras, los resultados no se concretaron en la vigencia en la sede Central, territoriales del norte de Santander y Risaralda (CGR, Informe de auditoria ESAP, 2010).

Otro ejemplo, es el contrato con MANTESAP cuyo objeto era “adelantar las obras de adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP a nivel nacional en la vigencia 2017”, el valor del contrato fue de \$8.543 millones, pero el contrato no dejo claras las obligaciones y los 150 ítems que debía cubrir el mismo, lo que trajo problemas en su ejecución, la no terminación de las obras y en el incumplimiento de algunas de las obligaciones. Presentando este contrato hallazgos de contraloría dado que la ESAP efectuó pagos por \$7.095 millones quedando un remanente para el año de 2018 que no se autorizó su pago teniendo en cuenta que no se ejecutaron las obras que hagan exigible su pago (CONTRALORIA, 2017).

Las inversiones realizadas por infraestructura no se han entregado a satisfacción y la ESAP ha invertido miles de millones para contar a 2019 con la infraestructura necesaria para funcionar. Pero que lamentablemente no la tiene por motivos de falta de controles, seguimiento y procesos que aseguren el cumplimiento de lo contratado versus lo entregado.



Tabla 3 Proyecto inversión infraestructura 2000 - 2019

PROG	SPRG	FUENTE	PROYECTO	TOTAL	EJECUCION	% EJEC	AÑO	PARTICIPACIÓN % INVERSION ANUAL
111	705	20	CONSTRUCCION ADQUISICION, REMODELACION Y AMPLIACION DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA DE LA ESAP	\$ 600.000.000	\$ 599.138.135	100%	2000	5,26%
113	705	21	ADECUACION MANTENIMIENTO Y DOTACION EDIFICIOS SEDE CENTRAL Y REGIONALES	\$ 600.000.000	\$ 501.698.281	84%	2000	5,26%
111	705	21	CONSTRUCCION DE SEDES NACIONAL Y REGIONALES	\$ 887.231.000	\$ 886.825.293	100%	2001	4,17%
113	705	21	ADECUACION MANTENIMIENTO Y DOTACION EDIFICIOS SEDE CENTRAL Y REGIONALES	\$ 1.014.000.000	\$ 895.830.145	88%	2001	4,76%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 3.100.000.000	\$ 2.545.576.938	82%	2002	15,97%
113	705	21	ADECUACION MANTENIMIENTO Y DOTACION EDIFICIOS SEDE CENTRAL Y REGIONALES	\$ 1.132.678.000	\$ 224.397.674	20%	2002	5,84%
113	705	21	ADECUACION MANTENIMIENTO Y DOTACION EDIFICIOS SEDE CENTRAL Y REGIONALES	\$ 193.433.145	\$ 193.433.145	100%	2003	3,83%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 866.810.000	\$ 858.504.385	99%	2004	8,13%
113	705	21	ADECUACION MANTENIMIENTO Y DOTACION EDIFICIOS SEDE CENTRAL Y REGIONALES	\$ 459.000.000	\$ 458.191.527	100%	2004	4,30%
123	705	21	ADECUACION MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 200.000.000	\$ 196.968.641	98%	2005	2,38%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 400.000.000	\$ 5.722.800	1,43	2006	1,33%
123	705	20	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 1.000.000.000	\$ 727.282.756	72,73	2006	3,33%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 255.000.000	\$ 254.879.339	99,95	2007	0,87%
123	705	20	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 728.000.000	\$ 691.041.890	94,92	2007	2,48%
123	705	27	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 1.397.250.000	\$ 1.284.318.045	92%	2008	4,90%
112	705	27	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 3.200.000.000	\$ 3.068.525.915	96%	2009	6,22%
123	705	27	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 1.439.167.500	\$ 1.315.719.842	91%	2009	2,80%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 12.997.058.077	\$ 5.887.947.910	45%	2010	19,52%
123	705	27	ADECUACION MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 2.795.477.298	\$ 2.588.246.160	93%	2010	4,20%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 12.288.900.000	\$ 7.548.431.661	61%	2011	18,00%
123	705	21	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 2.884.000.000	\$ 2.296.839.929	80%	2011	4,22%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 9.669.457.920	\$ 3.503.412.696	36%	2012	12,57%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 2.330.542.080	\$ 2.316.697.275	99%	2012	3,03%
123	705	21	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 3.000.000.000	\$ 1.663.644.333	55%	2012	3,90%
112	705	20	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 13.500.000.000	\$ 12.533.367.075	93%	2013	15,66%
123	705	20	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 3.000.000.000	\$ 2.583.665.669	86%	2013	3,48%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 20.000.000.000	\$ 14.402.509.264	72%	2014	22,21%
123	705	21	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 4.000.000.000	\$ 3.509.602.017	88%	2014	4,44%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 10.299.600.000	\$ 10.289.375.169	100%	2015	9,05%
123	705	21	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 4.000.000.000	\$ 3.801.684.944	95%	2015	3,51%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 64.700.000.000	\$ 58.838.079.242	91%	2016	32,98%
123	705	21	ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 6.000.000.000	\$ 3.359.578.237	56%	2016	3,06%
123	1000	21	ADECUACION MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS DE LA ESAP NACIONAL	\$ 9.947.000.000	\$ 9.462.929.667	95%	2017	4,36%
112	705	21	ADQUISICION O CONSTRUCCION Y DOTACION DE SEDES TERRITORIALES	\$ 26.700.000.000	\$ 22.893.891.952	86%	2017	11,70%
503	1000	21	CONSTRUCCION ADQUISICION, ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE LAS SEDES DE LA ESAP NACIONAL	\$ 141.749.130.378	\$ 66.878.409.704	47%	2018	36,00%
503	1000	21	CONSTRUCCION ADQUISICION, ADECUACION Y MANTENIMIENTO DE LAS SEDES DE LA ESAP NACIONAL	\$ 69.302.006.622	\$ 2.605.630.140	4%	2019	22,08%

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

La contraloría en auditoría del año 2019 “evidenció ausencia de una adecuada planeación, relacionada con la ejecución de los proyectos de inversión, debido a que la Entidad decidió reducir el presupuesto de cada uno de los 8 proyectos de inversión, siendo el Proyecto “- Construcción adquisición, adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP Nacional”, siendo el de mayor reajuste, por lo cual, sus actividades, metas, objetivos, estrategias y recursos se vieron afectados, y que iban encaminados a un fortalecimiento institucional y administrativo, aunado igualmente a las deficiencias en la planeación contractual”(Informe CGR, 2019. Pág 44).

#### 8.7.2 PROYECTOS DE INVERSION EN FORTALECIMIENTO ACADEMICO

El fortalecimiento académico como proyecto de inversión tiene como fuente de recursos (21) por el recaudo de los parafiscales, mayoritariamente, seguida de los recursos de capital (27) y por último los percibidos por los ingresos corrientes por venta de servicios.

El promedio de inversión de recursos es del 11,24% del total del presupuesto a invertir desde 2003 a 2018 en fuente 21. Del 11% en fuente 20 del año 2008 al 2018 y del 7,38% de los recursos proyectados para inversión del 2008 al 2017. Para un promedio total de 10,38% incluyendo todas las fuentes de financiación frente a los recursos programados por inversión, es decir, de \$367. 414 millones invertidos desde 2003 al 2018, frente a la inversión total de los mismos años de \$1.797.291 millones.

Tabla 4 fortalecimiento académico

PROG	SPRG	FUENTE	PROYECTO	TOTAL	EJECUCION	% EJEC	AÑO	PARTICIPACIÓN % INVERSION ANUAL
310	1501	21	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA ACADEMICO DE LA ESAP.	\$ 2.375.000.000	\$ 2.287.141.517	96%	2000	20,83%
310	705	20	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA ACADEMICO DE LA ESAP.	\$ 3.000.000.000	\$ 2.800.778.971	93%	2001	14,09%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 1.155.483.756	\$ 1.108.642.727	96%	2003	22,89%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 2.730.000.000	\$ 2.263.628.780	83%	2004	25,59%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 2.500.000.000	\$ 2.213.395.826	89%	2005	29,75%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 2.250.000.000	\$ 2.142.860.862	95,24	2006	7,50%
520	705	20	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 3.560.400.000	\$ 2.975.026.934	84%	2008	12,49%
520	705	20	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 21.573.776.437	\$ 20.941.953.666	97%	2009	39,99%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 17.161.534.372	\$ 15.765.784.123	92%	2010	25,77%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 10.328.000.000	\$ 9.515.326.010	92%	2012	13,43%
520	705	27	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 5.515.000.000	\$ 5.076.238.580	92%	2012	7,17%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 23.578.197.700	\$ 22.089.940.634	94%	2013	27,35%
520	705	20	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 681.531.000	\$ 676.563.555	99%	2014	0,76%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 3.524.584.000	\$ 3.516.762.856	100%	2014	3,91%
520	705	27	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 15.793.885.000	\$ 15.519.940.393	98%	2014	17,54%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 6.989.960.106	\$ 6.527.002.831	93%	2015	6,14%
520	705	27	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 15.000.000.000	\$ 13.881.236.251	93%	2015	13,18%
520	705	21	MEJORAMIENTO FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACION FORMAL	\$ 6.039.894	\$ 6.039.894	100%	2015	0,01%

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

## 8.7.3 PROGRAMAS DE INVERSION EN INVESTIGACION

Tabla 5 fortalecimiento de la investigación

PROG	SPRG	FUENTE	PROYECTO	TOTAL	EJECUCION	% EJEC	AÑO	PARTICIPACIÓN % INVERSION ANUAL
410	1501	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 1.023.560.407	\$ 1.022.283.276	100%	2000	8,98%
410	705	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 1.200.000.000	\$ 1.166.906.513	97%	2001	5,64%
410	705	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 2.000.000.000	\$ 1.242.296.813	62%	2002	10,31%
410	705	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 804.253.830	\$ 798.031.440	99%	2003	15,93%
410	705	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 1.110.000.000	\$ 1.024.221.220	92%	2004	10,41%
410	705	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 1.000.000.000	\$ 964.446.673	96%	2005	11,90%
410	705	27	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 800.000.000	\$ 721.363.720	90,17	2006	2,67%
410	705	20	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 900.000.000	\$ 839.429.179	93,27	2007	3,06%
410	705	27	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 1.759.500.000	\$ 1.172.679.091	67%	2008	6,17%
410	705	27	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 1.812.285.000	\$ 1.582.538.647	87%	2009	3,36%
410	705	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 5.367.153.465	\$ 5.051.839.781	94%	2010	8,06%
410	705	27	INVESTIGACION BASICA, APLICADA Y ESTUDIOS	\$ 3.105.900.000	\$ 2.981.938.584	96%	2011	4,55%
410	705	27	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 4.000.000.000	\$ 3.734.580.099	93%	2012	5,20%
410	705	27	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 6.000.000.000	\$ 5.390.552.972	90%	2013	6,96%
410	705	21	IMPLEMENTACION DE ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION DE LA INVESTIGACION EN ADMINISTRACION PUBLICA	\$ 5.000.000.000	\$ 4.802.279.811	96%	2014	5,55%

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

## CAPITULO 4

### 9. ANALISIS FINANCIERO DE LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ESAP 2021 Y DE LA PLANTA DE PERSONAL.

Ley 2069 de 2020 "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia" ordena que la Escuela Superior de Administración Pública será partícipe del diseño, elaboración y ejecución de políticas, programas y proyectos destinados a fomentar la creación, invención, cambio y alternativas de mejoramiento de los conocimientos científicos y habilidades tecnológicas en el campo de la administración pública. En la misma ley se señaló que la entidad podrá realizar los cambios organizacionales e institucionales que contribuyan a generar, consolidar, impulsar y apoyar acciones de Innovación y demás actividades destinadas al mejoramiento de la gestión y resultados de las entidades nacionales y territoriales. Con base en lo anterior, el decreto 164 de 2021 modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública con el fin de “fortalecer los procesos de formación, investigación e innovación, proyección institucional, internacionalización, así como su gestión institucional a partir del fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el propósito de consolidarse como centro de gestión académica y científica en Administración Pública en el ámbito nacional y territorial”.

Con el decreto 165 de 2021 se modifica la planta de personal de la Escuela Superior de Administración Pública en el cual se suprime y se adopta la nueva planta de personal, en donde los principales cambios se dan en los grados en los que se ubican los cargos de los empleados públicos y que contribuyen a que se les aplique la remuneración establecida de los empleos que

sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva por el gobierno nacional del DECRETO 304 DE 2020. Así mismo, se crean nuevos empleos 2 asesores adicionales pasando de 3 a 5, con código 1020 pero con grado 10 con una asignación salarial de \$ 6.719.017 pesos, incrementándose respecto del código 06 por valor de \$ 5.032.136 pesos. Creación de un empleo de subdirector pasando de 4 a 5 con código 040 pero quedando sin grado, es decir antes con grado 21 percibía un salario de \$8.765.278 pesos y en la nueva escala la remuneración será de \$13.039.029 pesos. Creando un empleo de Director de Escuela y 10 de director técnico y creando uno más como director territorial a los 15 existentes.

Adicionalmente, con el decreto 166 de 2021 se fijaron las remuneraciones de unos empleos desempeñados por empleados públicos de la Escuela Superior de Administración Pública para director, subdirectores, directores territoriales y decanos.

De conformidad al Decreto 219 de enero de 2004, la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, versaba en su Artículo 13, en su tenor lo siguiente:

“Artículo 13°. Estructura. La estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, será la siguiente:

1. Consejo Directivo Nacional.
2. Consejo Académico Nacional.
3. Dirección Nacional.
  - 3.1 Oficina de Control Interno.
  - 3.2 Oficina Asesora de Planeación.
  - 3.3 Oficina Asesora Jurídica.
  - 3.4 Oficina de Sistemas e Informática.
4. Secretaría General.
5. Subdirección Académica.

5.1 Facultad de Pregrado.

5.2. Facultad de Postgrado.

5.3 Facultad de Investigaciones.

6. Subdirección de Proyección Institucional.

6.1 Departamento de Asesoría y Consultorías.

6.2 Departamento de Capacitación.

6.3 Escuela de Alto Gobierno.

7. Subdirección Administrativa y Financiera.

8. Direcciones Territoriales.

8.1 Dirección Territorial.

8.2 Consejo Directivo Territorial.

8.3 Consejo Académico Territorial.

8.4 Centro Territorial de Administración Pública, CETAP.

9. Órganos de Asesoría y Coordinación.

9.1 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

9.2. Comisión de Personal”.

El principal problema radicaba en que la ESAP definía su Misión en el Plan Decenal de Desarrollo 2010-2020, en el Proyecto Universitario Esapista –PUE-, en el Acuerdo 010 de 2008, pero adicionalmente, también se encuentra el objeto misión establecido en el antedicho decreto de modificación de la estructura de la ESAP, esta multiplicidad de misiones que se han formulado, genera cierta confusión y falta de cohesión en el desarrollo de los objetivos estratégicos de la ESAP, generando los siguientes inconvenientes:

1. Falta de definición de las funciones diferenciadas que deben cumplir los diferentes niveles en la estructura.
2. Fragmentación de las estructuras encargadas de lo académico.
3. Concentración de decisiones en el ámbito central.
4. Desarticulación en las políticas institucionales y de planeación

5. Falta de unidad de criterios para la toma de decisiones
6. Las diferentes instancias no tienen la información completa de los procedimientos y procesos.
7. Se rompen los procedimientos por estar ligados a áreas funcionales y no a los procesos.
8. Se burocratiza las soluciones a los problemas.
9. Duplicidad de funciones en diferentes áreas de la Escuela
10. La responsabilidad se diluye dada esta duplicidad
11. Los presupuestos son asignados a procesos distintos de los misionales.
12. Las decisiones tardan tiempo por la cantidad de comités a las que deben acudir.

Por lo tanto, la misión de la ESAP, como eje sobre el cual giran todas sus actividades, debe comprender las funciones que le asignan la Ley y las normas que reglamentan su existencia y funcionamiento por lo tanto es necesario ponerla acorde con la Ley 909 y sus decretos reglamentarios, la Ley 872 de 2004, sobre gestión de calidad en el sector público en coherencia con los planes y proyectos gubernamentales, sectoriales e institucionales.

En el Decreto 219 de enero de 2004 “Artículo 2°. Las Funciones propias de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, serán cumplidas por la planta de personal que se establece a continuación:



## a) Empleos Públicos Administrativos

Tabla 6 empleos administrativos decreto 219 de 2004

<b>Decreto 219 de 2004</b>		
<b>Denominación</b>	<b>Número de cargo</b>	<b>Valor mensual</b>
Asesor	3	\$ 15.096.408
Auxiliar Administrativo	26	\$ 36.265.096
Auxiliar de Servicios Generales	24	\$ 24.495.432
Conductor Mecánico	5	\$ 6.824.195
Decano de Escuela Superior	3	\$ 21.906.573
Director Nacional de Entidad Descentralizada	1	\$ 12.394.516
Director Territorial	15	\$ 87.920.040
Jefe de Departamento de Universidad	2	\$ 9.984.474
Jefe de Oficina Asesora	2	\$ 9.984.474
Jefe Oficina	2	\$ 10.892.544
Operario Calificado	9	\$ 12.705.908
Pagador	15	\$ 22.692.780
Profesional Especializado	87	\$ 375.952.250
Profesional Universitario	102	\$ 292.113.411
Secretario	46	\$ 61.642.712
Secretario Ejecutivo	11	\$ 25.824.515
Secretario General de Entidad Descentralizada	1	\$ 6.392.791
Subdirector General de Entidad Descentralizada	4	\$ 35.061.112
Técnico	2	\$ 5.084.530
Técnico Administrativo	12	\$ 22.409.344
Técnico Operativo	1	\$ 1.150.436
<b>Total general</b>	<b>373</b>	<b>\$ 1.096.793.541</b>

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Tabla 7 valor mensual por número de cargos

<b>Decreto 219 de 2004 Denominación</b>	<b>Número de cargos</b>	<b>Valor mensual</b>
Asesor	3	\$ 15.096.408
Auxiliar Administrativo	26	\$ 36.265.096
Auxiliar de Servicios Generales	24	\$ 24.495.432
Conductor Mecánico	5	\$ 6.824.195
Decano de Escuela Superior	3	\$ 21.906.573
Director Nacional de Entidad Descentralizada	1	\$ 12.394.516
Director Territorial	15	\$ 87.920.040
Jefe de Departamento de Universidad	2	\$ 9.984.474
Jefe de Oficina Asesora	2	\$ 9.984.474
Jefe Oficina	2	\$ 10.892.544
Operario Calificado	9	\$ 12.705.908
Pagador	15	\$ 22.692.780
Profesional Especializado	87	\$ 375.952.250
Profesional Universitario	102	\$ 292.113.411
Secretario	46	\$ 61.642.712
Secretario Ejecutivo	11	\$ 25.824.515
Secretario General de Entidad Descentralizada	1	\$ 6.392.791
Subdirector General de Entidad Descentralizada	4	\$ 35.061.112
Técnico	2	\$ 5.084.530
Técnico Administrativo	12	\$ 22.409.344
Técnico Operativo	1	\$ 1.150.436
<b>Total general</b>	<b>373</b>	<b>\$ 1.096.793.541</b>

## b) Empleos docentes

<b>No. de cargos</b>	<b>Denominación del empleo</b>	<b>Dedicación</b>
34 (treinta y cuatro)	Docente	Tiempo completo

De los 34 docentes cargos solo se encontraban provistos 28 y 6 se encontraban vacantes.

De los empleos provistos se distinguen las siguientes denominaciones:

Tabla 8 Total docentes de carrera

Denominación	No. de Cargos
Docente asistente tiempo completo	4
Docente titular pregrado	6
Docente asociado pregrado	4
Docente asistente pregrado	14
<b>Total</b>	<b>28</b>

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Se hace necesario recordar la forma de vinculación de los docentes de pregrado de las jornadas diurno y nocturno correspondiente al semestre y la fuente de financiación del gasto que se requieren para dictar cada uno de las cohortes del plan de estudios en la Sede Central.

Tabla 9 Docentes por tipo de vinculación 2015-1 a 2020-1

Periodo Académico	a. Docentes de Planta (Carrera)	b. Docentes Planta Temporal (2)	c. Docente Ocasionales (Tiempo Completo)	d. Docente Hora Cátedra	Total Docentes
2015-1	27	-	9	952	988
2015-2	27	-	3	976	1.006
2016-1	27	-	38	730	795
2016-2	27	-	44	846	917
2017-1	27	-	24	973	1.024
2017-2	27	-	21	1.002	1.050
2018-1	24	8	20	1.046	1.098
2018-2	30	31	23	1.011	1.095
2019-1	31	27	26	1.063	1.147
2019-2	31	25	26	1.106	1.188
2020-1	31	-	92	1.052	1.175

Fuente: SNIES.

Fuente: Boletín estadístico institucional 2020 - ESAP

La estructura de la ESAP requería de cambios significativos dado que no se realizaba una reforma en años, en el proceso estratégico y de evaluación en el que se encuentran:

1. Consejo Directivo Nacional
2. Consejo Académico Nacional
3. Dirección Nacional (Oficina de Control Interno, Oficina Asesora de Planeación, Oficina Asesora Jurídica, Oficina de Sistemas e Informática)

En el proceso misional se encontraban las siguientes:

1. Subdirección Académica (Facultad de Pregrado, Facultad de Postgrado, Facultad de Investigaciones).
2. Subdirección de Proyección Institucional (Departamento de Asesoría y Consultorías, Departamento de Capacitación).
3. Subdirección de Alto Gobierno

Centraliza en tres subdirecciones el quehacer misional, respetando el principio de especialización, más no el de articulación, ni el de coordinación efectiva; las áreas académicas tienen duplicidad de funciones y fragmentación en su rol funcional.

El proceso de apoyo lo desarrolla la Secretaría General, las Oficinas de Sistemas e Informática, la Oficina Asesora Jurídica y la Subdirección Administrativa y Financiera.

Direcciones Territoriales: centralizadas en lo administrativo y presupuestal, y descentralizada en el ámbito territorial en el aspecto misional, lo que ha permitido un direccionamiento común. Sin embargo, en el desarrollo de sus procesos está generando descoordinación, desarticulación y desgaste administrativo, incrementando los costos y no permitiendo una optimización de los mismos e impidiendo cumplir de manera efectiva con algunas de las responsabilidades en el ámbito de su misión. Si bien se constituyeron múltiples grupos funcionales se hace necesaria una redefinición acorde con la misión y funciones de la entidad.

Con el decreto 164 de 2021 que fija la estructura de la ESAP quedando de la siguiente manera:

1. Consejo Directivo Nacional.
2. Despacho del Director Nacional de la ESAP.
  - 2.1. Consejo Académico Nacional
  - 2.2. Escuela de Alto Gobierno.
  - 2.3. Oficina de Internacionalización.
  - 2.4. Oficina Jurídica.
  - 2.5. Oficina de Planeación.
  - 2.6. Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
  - 2.7. Oficina de Control Interno.
  - 2.8. Oficina de Control Interno Disciplinario.
3. Subdirección Nacional Académica.
  - 3.1. Decanatura de Pregrados.
  - 3.2. Decanatura de Posgrados.
4. Subdirección Nacional de Servicios Académicos.
  - 4.1. Dirección de Bienestar Universitario.
  - 4.2. Dirección de Registro y Control.
  - 4.3. Dirección de Entornos y Servicios Virtuales.

5. Subdirección Nacional de Investigaciones.
6. Subdirección Nacional de Proyección Institucional.
  - 6.1. Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal.
  - 6.2. Dirección de Capacitación.
  - 6.3. Dirección de Procesos de selección.
7. Subdirección Nacional de Gestión Corporativa.
  - 7.1. Dirección de Atención al Ciudadano.
  - 7.2. Dirección de Talento Humano.
  - 7.3. Dirección Financiera
  - 7.4. Dirección de Contratación.
8. Direcciones Territoriales.
  - 8.1. Consejo Académico Territorial.
  - 8.2. Centros Territoriales de Administración Pública, CETAP.

Con la adopción de la nueva estructura del decreto 165 de 2021 se incrementan los Empleos Públicos Administrativos a 694 empleos, con lo cual tendrán que disminuir los contratos de prestación de servicios que hasta el 2020 se venían generando para suplir el personal de carrera, en las actividades de apoyo y misionales.

Tabla 10 empleos administrativos decreto 165 de 2021

Decreto 165 de 2021 Denominación	Número de cargos	Valor mensual
Asesor	5	\$ 33.595.085
Auxiliar Administrativo	47	\$ 72.354.169
Auxiliar Servicios Generales	25	\$ 27.036.200
Conductor Mecánico	24	\$ 37.607.552
Decano de Escuela Superior	2	\$ 19.398.544
Director de Escuela	1	\$ 13.039.029
Director Nacional de Entidad Descentralizada	1	\$ 17.997.277
Director Técnico	10	\$ 78.632.930
Director Territorial	16	\$ 98.833.424
Jefe de Oficina	4	\$ 29.208.764
Jefe de Oficina Asesora	2	\$ 11.236.248
Operario Calificado	8	\$ 9.203.488
Profesional Especializado	248	\$ 1.234.391.937
Profesional Universitario	193	\$ 343.898.081
Secretario	32	\$ 46.895.328
Secretario Ejecutivo	25	\$ 42.697.994
Subdirector Nacional de Entidad Descentralizada	5	\$ 65.195.145
Técnico Administrativo	40	\$ 85.132.687
Técnico Operativo	6	\$ 10.221.528
<b>Total general</b>	<b>694</b>	<b>\$ 2.276.575.410</b>

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Con la adopción de la nueva estructura la ESAP pagara por nómina mensual el valor de \$2.276. millones, una vez tenga conformada toda la planta de personal vinculada. Este cambio de estructura administrativa significara \$ 1.179.781.869 adicionales, es decir un aumento del 108%, frente a la nómina mensual pagada en el 2020. Esta estimación está calculada solo con el valor mensual de remuneración a esta cifra le hace falta todo el factor prestacional.

b). Empleos Públicos Docentes

No. Empleos	Denominación del empleo	Dedicación
171 (Ciento setenta y uno)	Docente	Tiempo completo

Los docentes que entraran a la nueva planta de personal ingresarán por concurso docente y se distribuirán en las sedes territoriales logrando de esta manera que se realizara el fortalecimiento académico con mayor calidad y cobertura. A partir de este cambio de estructura, los docentes al ser de carrera se incrementará los gastos por funcionamiento.

La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP al realizar este cambio de estructura cubre la necesidad y la urgencia de adaptarse a los nuevos retos que impone el entorno, la legislación, sus actividades misionales y funcionales, lo cual hizo imperativo la adopción de medidas de mejoramiento de todo su sistema administrativo y organizacional, así como el redimensionamiento de la planta de personal con el propósito de optimizar su gestión.

Se requiere del fortalecimiento de la administración pública a través del buen gobierno, con instituciones fuertes, buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos, estrategias múltiples y diferenciadas con criterios técnicos y políticos. Objetivos en los cuales la ESAP debe jugar un papel preponderante.

La gran necesidad de mejorar en pertinencia frente a la demanda de los sectores productivos en una economía globalizada y por lo tanto del cumplimiento de los postulados contenidos en el actual Plan Decenal de Educación.

Al incorporar y apoyar nuevas líneas de investigaciones sobre administración pública mediante la consolidación y fortalecimiento de las actuales de líneas y grupos de investigación que contribuyan a la renovación y mejoramiento de la Administración pública, mediante la atención y resolución de las problemáticas que afectan la gestión pública.



La oficina de Sistemas e Informática al ser tomada desde la dirección como una unidad de apoyo misional como un elemento estratégico de gestión tecnológica.

La ESAP al buscar mayores sinergias y conexiones con las entidades como órgano asesor natural del Gobierno, y aumentar su capacidad en el desarrollo de las Investigaciones.

Es primordial encontrar el equilibrio entre el desarrollo de ambas funciones académica y administrativa, que le permita prestar un servicio de calidad al Estado, pero adicionalmente volverse líder en la formación del saber administrativo público con altos niveles de cobertura y calidad en la educación que imparta.

Era indispensable fortalecer las funciones de la Escuela Superior de Administración Pública a través del desarrollo de más macro funciones de docencia e investigación, que son en últimas las que le proporcionan el carácter de ente universitario, sin descuidar la proyección social que realiza la institución. Además, en el proceso de discusión y construcción colectiva de la propuesta técnica, deben tenerse en cuenta los aspectos relacionados con la Escuela de Alto Gobierno y de Asesoría a las Entidades Públicas.

De acuerdo a lo analizado en el capítulo anterior, se puede afirmar que la sostenibilidad administrativa y financiera de la ESAP está garantizada, pues depende fundamentalmente de los recursos parafiscales provenientes de la Ley 21 de 1982, los cuales se han venido incrementando progresivamente a través de los años. Es así como, entre 2012 y 2019 pasaron de 93.406 millones a 161.520 millones. A su vez, los recursos de capital de la Esap también están asociados a esos ingresos provenientes de la misma Ley. Ellos provienen de: a) Excedentes financieros, producidos por los recursos que no se alcanzan a ejecutar en la vigencia respectiva y b) Rendimientos financieros, que provienen de inversiones financieras que hace la ESAP, cuando se

presentan excedentes de liquidez obtenidos a partir de los recursos de Ley 21 de 1982. Al comparar los ingresos de la ESAP provenientes de las contribuciones parafiscales con los recursos de capital frente a los ingresos corrientes (matriculas, derechos de grado, certificaciones, etc.), en la mayoría de los años contemplados en la presente investigación, éstos últimos solo representan menos del 15% de los ingresos de la Entidad.

La ESAP muestra una solidez financiera que le permite cada vigencia, no sólo mantener la oferta de servicios y programas misionales, sino también fortalecer sus procesos y proyectar su desarrollo; por tanto, con la asignación de la nueva tarea asignada con ley 2069 de 2020 la modificación de la estructura y de la planta de personal podrá cumplir a cabalidad lo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad", derivado de esta tarea se hace necesario ajustar la planta de personal a las nuevas dependencias que integran la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP; por consiguiente, se suprimieron y se crearon los empleos necesarios para el cumplimiento de las funciones y competencias otorgadas a la Escuela.

La ESAP al ser protagonista de la renovación de la Administración Pública garantizara una efectiva gerencia del talento humano, con el fin de potenciar sus habilidades y destrezas en el desempeño de las funciones públicas y garantizar una efectiva coherencia entre los objetivos organizacionales, institucionales e individuales.

Tabla 11 Docentes por Dirección Territorial según tipo de vinculación.

Dirección Territorial	Tipo de Vinculación 2020-1			
	Carrera	Ocasionales	Hora Cátedra	Total general
Sede Principal ESAP	22	23	145	190
Antioquia - Chocó	1	4	63	68
Atlántico - Cesar - Magdalena - La Guajira	0	8	87	95
Bolívar - Córdoba - Sucre - San Andrés	1	4	77	82
Boyacá - Casanare	0	3	101	104
Caldas	0	2	47	49
Cauca	1		44	45
Cundinamarca	1	5	38	44
Huila - Caquetá - Putumayo	1	5	88	94
Meta - Guaviare - Guainía - Vaupés - Vichada - Amazonas	1	9	53	63
Nariño - Alto Putumayo	0	5	73	78
Norte de Santander - Arauca	0	5	45	50
Quindío - Risaralda	1	2	36	39
Santander	1	7	46	54
Tolima	0	7	55	62
Valle del Cauca	1	3	54	58
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>92</b>	<b>1.052</b>	<b>1.175</b>

Fuente: Herramienta de trabajo reporte SNIES - Grupo de Mejoramiento y Desarrollo Docente.

Fuente: Boletín estadístico institucional 2020 - ESAP

Para el 2022 la planta docente estará completa y estará distribuida en las territoriales permitiendo que se incremente la cobertura y la calidad de sus educandos en pregrado, posgrado, maestría y doctorado.

## 10. PLANTEAMIENTO DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS

En este capítulo contiene la interconexión de del capítulo 1 del marco teórico, metodológico con el análisis cualitativo financiero histórico de la ESAP que se realizó en el capítulo 2 y análisis cuantitativo de variables financieras en el capítulo 3.

Las variables antes estudiadas de ingreso, gasto y ejecución serán dependientes de los actores o de las situaciones en las que se encuentre la nación, el gobierno de turno y las relaciones de

poder. A continuación, se realiza un resumen de dicho contexto para el planteamiento de los escenarios.

Tabla 12 resumen de contexto de la ESAP

CONTEXTO	SITUACIÓN, VARIABLE O ACTOR	TENDENCIA O CONSECUENCIA
JURIDICO	Establecimiento público de carácter universitario adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública autorizado para ofrecer programas en todos los niveles de educación superior.	Cuenta con autonomía académica, administrativa, financiera, presupuestal y un patrimonio propio.
POLITICAS	Gobierno Nacional (PND) Ministerio Educación Nacional Ministerio de Hacienda y crédito público. Departamento Administrativo de la Función Pública Congreso Nacional	Lineamientos del orden nacional del Plan Nacional de Desarrollo o de Compes, que imponen a la ESAP desarrollar parte de los programas educativos y la financiación es con sus recursos propios. Ej. Ampliación cobertura para población vulnerable a través de becas.
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	Centralizada en la sede central	Presenta una estructura organizacional totalmente centralizada administrativa y presupuestalmente y totalmente descentralizada en las regiones en los programas académicos
TECNOLOGICO	Sistemas Desarticulados	No reflejan la realidad de Financiera, académica y de inventarios de la ESAP
ACADÉMICO	Dirigida al estudio de la administración pública en Pregrado, posgrado y maestría. Con dos modalidades presencial y virtual.	Docentes de carrera 29 por funcionamiento. Mientras que los docentes ocasionales 12 y los docentes de catedra entre 120 y 150. Pagados por inversión hasta 2020.
MISIONAL	Docencia, investigación, capacitación y asesoría técnica	Procesos misionales, que se ejecutan con procesos de apoyo y procesos estratégicos. Que generan que su hacer fluya o se estanque.

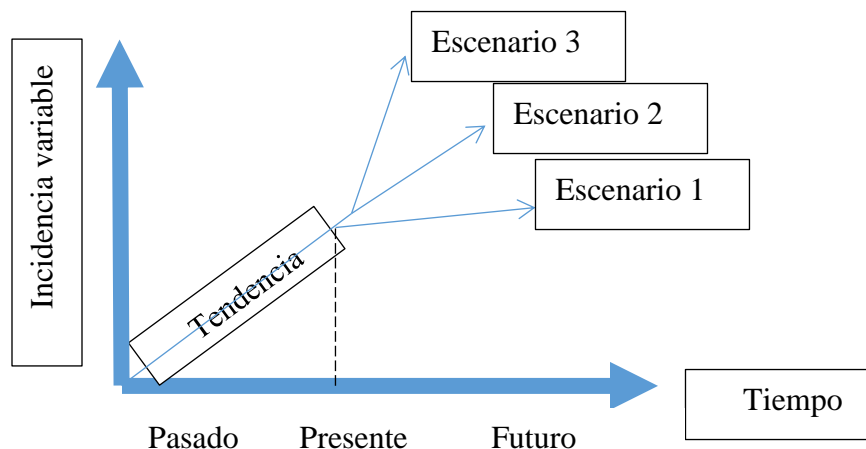
FINANCIERO	El presupuesto de ingresos de la ESAP está compuesto por: Recursos propios, los Recursos de Capital y las Contribuciones Parafiscales.  Variables de ingreso, gasto y ejecución.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hasta 2018 ingresos con crecimiento, a partir de 2019 se disminuyen recursos de capital y recursos propios.</li> <li>• Presupuestos con ejecuciones bajas, que no permiten cumplir las metas institucionales.</li> </ul>
TALENTO HUMANO	Talento humano insuficiente	Se requiere contrata personal profesional y de apoyo para el correcto funcionamiento de los procesos misionales y de apoyo.
ACTORES	Directivos, Administrativos, docentes, estudiantes, funcionarios, gerentes institucionales, congresistas	Su rol es importante dado que impacta positiva o negativamente el quehacer misional de la ESAP. Hasta 2018 se manejaba con un sistema clientelar.

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

A partir del 2021 se ha cambiado la tendencia en cuanto a los profesores que vincula la ESAP, porque se pasan de ser pagados por inversión al ser profesores en su gran mayoría de catedra a funcionamiento al realizarse el cambio a profesores de carrera administrativa dado que hacen parte del proceso misional de docencia, es decir a la realidad de la función que por ley le fue impuesta.

En el estudio prospectivo se parte de la tendencia histórica y se plantean los escenarios a largo plazo que se establecerán con el cruce de las variables y esto presentara posibilidades de muchos futuros a los que se debe aplicar criterios diferenciados que nos pueden llevar a una u otra posibilidad.

Figura No. 1



Con la figura 1 se explica cómo este trabajo de tesis realiza el estudio desde el pasado, al presente y de allí se estima el presente en tres escenarios de posibles futuros: el pesimista, el positivo y el idealista.

Se establece para este trabajo de tesis el presente en el año 2020 y el futuro a partir del 2021 hacia al 2030.

### 9.1. GRUPO FOCAL DE EXPERTOS FINANCIEROS

La prospectiva requirió de realizar encuentros con expertos en la materia que permitió vislumbrar esos futuros posibles partiendo desde el análisis de las tendencias históricas, para este caso las finanzas de la ESAP y a partir del conocimiento sobre la materia, diseñar y construir los escenarios<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Los escenarios cumplen un papel práctico instrumental que permite avanzar en un ámbito donde la situación de conocimiento no permite realizar modelos detallados.

De acuerdo con la metodología se realizó el grupo focal el 10 de noviembre de 2020, en el cual participaron expertos en finanzas públicas en el sector público, cada uno de ellos aportó sus opiniones respecto a las preguntas diseñadas para ser contestadas en la reunión.

Dichos expertos fueron escogidos por su trayectoria y experiencia en el tema administrativo y financiero, pero adicionalmente porque conocen la ESAP de cerca.

Fernan Fortich Pacheco: Doctor en economía, Magister en economía de la universidad Alcalá de Henares (España), ha sido consultor en varias entidades del Estado, cuenta con experiencia administrativa y financiera por haber trabajado en el Ministerio de Hacienda.

José Tobías Betancourt: Economista de la Universidad Nacional, Administrador Público de la ESAP, especialista en Finanzas Públicas, tiene larga trayectoria en entidades del Estado, ha sido Director Administrativo de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), director ejecutivo de la Fiscalía General de la Nación y ha trabajado en varias superintendencias, entre ellas, la de Valores, la Bancaria y la de Salud, también fue Subdirector Administrativo y financiero de la ESAP.

Javier Cleves: Administrador Público de la ESAP, Especialista en Derecho Público, ha tenido experiencia en campo financiero, ha sido Director Administrativo y Financiero de la Secretaria de Hacienda de Bogotá, se desempeñó como Director Corporativo del FOPAE, director de estudios Económicos de la Empresa de Acueducto de Bogotá, y actualmente es Gerente corporativo del catastro, es docente Universitario de varias universidades.

El moderador del grupo focal fue el Doctor Jairo Rincón Pachón, Subdirector Académico vigencia 2020. Profesor de larga trayectoria en la ESAP, ha sido consultor para varias entidades del Estado.

Las preguntas orientadoras seleccionadas para este encuentro son:

1. ¿Cuál considera usted que ha sido históricamente la fortaleza financiera de la ESAP?
2. ¿Qué estrategias financieras debe tomar la ESAP para que tenga sostenibilidad en los próximos 10 años?
3. ¿Cuál cree usted que debe ser la política de la ESAP frente a los recursos por venta de servicios en los próximos 10 años?
4. ¿Qué pronóstico tiene usted respecto al comportamiento de las contribuciones parafiscales (ley 21 de 1982) durante la próxima década?
5. ¿Qué aspectos considera usted que se deben privilegiar en materia de inversión en los próximos años?
6. ¿Qué cambios sugiere en la distribución presupuestal en los proyectos de inversión a 2030?

Los expertos contestaron con argumentos críticos y ejemplarizando enriquecieron la discusión, no hubo confrontación o respuestas contrapuestas, más bien se dio la complementariedad.

Cada uno de los expertos de acuerdo a los roles que han desempeñado en la ESAP, desde ser estudiantes a ser, en algún momento, servidores públicos de la administración de la institución, o de compartir como docentes de la ESAP. Al contar con la experiencia de primera mano cuentan con demasiado bagaje para hablar del tema financiero de la institución.

Sus aportes se recogen en el diseño de los escenarios, aunque no fue el único elemento a tener en cuenta, también se realizó un análisis de las variables y de actores que hacen que se bifurquen los escenarios.



Es necesario diseñar el largo plazo que permitan construir y determinar las acciones del corto plazo, dado se vuelven estratégicas para la conquista del largo plazo.

Adicionalmente, se insertan conceptualizaciones de autores teóricos sobre el futuro de la administración pública que dan fuerza a cada uno de los escenarios.

Ramió, plantea “cómo se puede y cómo debería ser la Administración pública a largo plazo, abre tres escenarios: uno reactivo, donde se pierde y cede la dirección de la gobernanza a los actores privados; otro proactivo, donde la inversión en conocimiento e inteligencia institucional permite llevar las riendas y el último ofensivo, donde el miedo de los ciudadanos y la colisión con intereses de las empresas conduce a una recuperación protagónica del poder por parte del Estado” (Ramió C. , 2018) (pág. 2). En el planteamiento de los escenarios alternativos de la ESAP se irán insertando cada uno de ellos, dado que se articulan perfectamente.

## 9.2 DISEÑO DE ESCENARIOS

En el cada uno de los escenarios tendremos en cuenta los actores que intervienen en diseño del escenario dado que su gestión o actuación determina en el corto plazo las acciones dirigidas a conseguir el largo plazo o la prospectiva de futuro.

Por lo anterior, el escenario 1, será llamado **RETROCEDIENDO AL PASADO**, planteado como el escenario pesimista, significa que la ESAP se politiza nuevamente y pierde el norte que retomó con la llegada del doctor Pedro Medellín.

Si se mantiene la variable cualitativa dada por los actores políticos que se caracterizan por implementar el sistema clientelista, entonces se augura que no pasará nada, seguirá tal como paso hasta 2018, en donde los directores no realizan mayores esfuerzos para que la institución avance en cuanto al fortalecimiento de la institución para poder cumplir su misionalidad a cabalidad. La Fortaleza de la ESAP a nivel regional pasará a segundo plano y seguirá siendo el fortín político en las regiones.

La situación financiera se mantiene en el tiempo y no se modificará ni la cultura ni la forma de gestionar las finanzas de la escuela, en donde el despilfarro, la falta de planeación, la ineficiencia administrativa, financiera y la corrupción cobraron factura tanto a sus estudiantes como a todo el público cautivo de la institución. A los políticos corruptos nos les interesa que cambie la ESAP.

Lo misional será lo menos importante y será relegado por el clientelismo y por la sobre facturación en contratos y convenios en favor de los amigos del gobierno de turno.

Actualmente, la ESAP empieza a tener competencia con universidades privadas que le están quitando parte de su quehacer misional, como es en la parte de capacitación a funcionarios públicos en temas públicos. Se dedicó a vivir solo de la demanda y ha vivido históricamente de las rentas parafiscales y no las utilizo como una fortaleza para crecer y posicionarse sino para vivir una vida cómoda. La nación con frecuencia le asigna responsabilidades sin que para ello se le asignen recursos adicionales y que a largo plazo pueden afectar la sostenibilidad financiera de la entidad dado que se han gastado los ahorros.

Tabla 13 Escenario 1 RETROCEDIENDO AL PASADO

ACTORES EXTERNOS	CARACTERIZACIÓN	ACTORES INTERNOS	CARACTERIZACIÓN	PROSPECTIVA
PRESIDENTE (GOBIERNO NACIONAL)	Se mantiene el sistema clientelar, no hay políticas que impulsen el fortalecimiento de la ESAP. Asignación de funciones sin presupuesto y que afectan el impacto real en las instituciones, en el orden nacional y regional. Pago de favores por la compra de votos, financiación o apoyo de campaña	DIRECTOR	Nombrado por las influencias que tiene por los apoyos puestos en campaña. Cumpliendo agendas personales, pago de favores a terceros, siendo toda una red clientelar. Directores carentes de carácter, de conocimiento, responsabilidad y compromiso frente a la misionalidad de la ESAP. Nombramiento de rangos medios de acuerdo las contraprestaciones prestadas en tiempo de campaña, sin tener la experticia o competencia para direccionar las unidades. Contratistas y asesores del partido que tenga en el momento la institución. Manejo de los recursos públicos asignados se convierte en inadecuado, ineficiente y carente de mecanismos efectivos de seguimiento y control.	Futuro sin ser edificado por las decisiones actuales, más bien evadiendo las mismas, siendo un proyecto intrascendente sin creaciones de largo plazo.
CONGRESISTAS	Congresistas que imponen sus agendas personales y clientelares en la institución.	FUNCIONARIOS	Apáticos, sin compromiso y dejando pasar las decisiones de los directivos. Esperando la pensión.	Sin sentido de futuro, sin lineamientos y como veletas que guía el viento.
DIRECTIVOS INSTITUCIONES PÚBLICAS	Apatía a la misionalidad de la ESAP, solo recurren a ella cuando no hay recursos que repartir.	SINDICATO	Presionando temas labores sin tener en cuenta el norte de la institución.	No afectan el futuro de ninguna manera la prospectiva de futuro de la ESAP.
MINISTRO EDUCACION	Se dedica a ser lo tiene que hacer sin gestionar una educación con mayor calidad.	ESTUDIANTES	Sin sentido de pertinencia, desubicados, sin un motor de avance o de futuro.	Egresados sin reconocimiento en el medio de lo público.
ORGANISMOS INTERNACIONALES	No les interesa la ESAP	COMUNIDAD GENERAL	Sin reconocimiento de la misionalidad de la ESAP	No hay interés por conocer de la ESAP.

Elaboración Propia

En Este escenario las necesidades sociales y la satisfacción de las mismas se convierten en un problema sin resolver, por tanto, la función y misión de la entidad no cumple las expectativas de los actores involucrados. Por lo anterior, podemos concluir las relaciones causa – efecto con prospectiva de futuro.

En la ESAP todo está compartimentado, cada uno hace lo suyo y siempre se mantiene un temor que se les quite el quehacer o pierda importancia su actuar. Muy pocas veces existe la sinergia entre áreas. Entre más trabas se inventen mejor. Ocurre con el área Jurídica y la financiera, la académica y la financiera y así sucesivamente. No se fluye para garantizar la misión. Y todas estas áreas están conformadas por personas cada una con sus egos, se requiere de profesionales y personas que trabajen en equipo, que sean capaces de encontrar soluciones acordes a las necesidades, que sean efectivas y oportunas en el tiempo.

Para Ramió “el modelo burocrático-meritocrático, formación geológica marcada por sistema de pliegues y fallas que hacen que domine un tipo híbrido donde el clientelismo y el patronazgo (modelo premoderno) resurgen recurrentemente, a la vez que los modelos gerenciales dismantelan los valores públicos” (Ramió C., 2018).

Con el escenario2, **PODEMOS HACERLO MEJOR**, es el optimista. En este punto se debe reconocer el punto de la bifurcación para cambiar el futuro, al cambiar la dirección y asumir en ella, el Doctor Pedro Medellín. A dos años de inicio de su gestión se han visto cambios planeados para tener un futuro. Ha venido desarrollando estrategias puntuales para gestionar a corto plazo, mediano y largo plazo los resultados.

Se vislumbra que varias fases para que el futuro de la ESAP sea mejor: en la primera fase los actores se empoderan: los estudiantes, docentes, egresados y comunidad universitaria para que participen en las decisiones y se fortalezcan la gestión en las regiones.

El escenario proactivo que esboza Ramió, plantea a la “inversión en conocimiento e inteligencia institucional permite llevar las riendas” (Ramió C. , 2018). Esta es la que la ESAP debe considerar a futuro. Por lo tanto, se hace necesario realizar cambios estructurales en la administración, gestión, planeación y de presupuesto, dichos cambios obedecerán al cambio de planear y proyectar los presupuestos de inversión y funcionamiento.

Se realizan gastos que demuestran la realidad del gasto, determinando herramientas y creando mecanismos de control para hacerle frente a la erosión de la corrupción, se realiza un verdadero control presupuestal y de participación.

La inversión se debe realizar en: 1. Actualizar infraestructura, 2. Modernizar los programas y 3. Cumplir con el estatuto docente en cuanto a enviar a sus docentes a intercambio internacional, su año sabático e incentivar para que investigue.

Una segunda fase será en lo académico fortaleciendo y creando nuevos currículos de los programas que estén acordes con la realidad de las instituciones públicas. Con la creación del Doctorado en administración pública con el carácter de desarrollar investigación en el campo de lo público y adicionalmente, incrementar los recursos por ingresos de matrículas.

Los programas académicos creados tienen como objetivo solucionar problemas reales de las instituciones públicas realizando enlaces con la investigación, la asesoría y la consultoría.

Los programas de capacitación serán ejes importantes y pensados en desarrollar competencias y habilidades en los funcionarios públicos para el desarrollo de las actividades propias de su función institucional.

La investigación aplicada a las instituciones públicas realizada con estudiantes de pregrado, posgrado, maestría, doctorado y docentes de la ESAP.

La ejecución financiera y presupuestal deberá ser real y sincera, que cumpla con las necesidades de las instituciones. Para ello, la ESAP debe crear control y seguimiento de los contratos, los convenios, la planificación y los resultados de los proyectos de inversión. La dirección se comprometerá a volverse más eficiente y responsable en la administración en cuanto al manejo de los recursos.

La tercera fase es la puesta en marcha del doctorado y otros programas, la internacionalización de la ESAP con docentes del exterior e intercambios de estudiantes y docentes a varias universidades de Europa y América Latina. Dando a lo misional el peso adecuado en la inversión y el gasto. Blindar a la ESAP con buenas prácticas de gestión, de planeación estratégica y controles adecuados para lo financiero y presupuestal.

Dotación de sistemas financieros, académicos y de inventarios que tengan interacción, se articulen y generen informes comprensibles, que tengan fiabilidad, comparabilidad, pertinencia y que se puedan generar en tiempo real para la toma de decisiones.

Talento humano que cuenten con las capacidades humanas requeridas y que contribuyan a desarrollar potenciales, crear sinergias que ayuden al desarrollo de la institución.

La meritocracia debe ser real y eficiente solo los mejores en competencias son los llamados a laborar en busca de gestionar la misionalidad para lo que fue creada la ESAP, no importa desde que área se trabaje de apoyo o misional.

Tabla 14 Escenario 2 PODEMOS HACERLO MEJOR

ACTORES EXTERNOS	CARACTERIZACIÓN	ACTORES INTERNOS	CARACTERIZACIÓN	PROSPECTIVA
PRESIDENTE (GOBIERNO NACIONAL)	Elegidos por planes programáticos, traducidos a Plan Nacional de Desarrollo en donde se regresa a los valores de ética, respeto por las normas y compromiso en la dirección nacional para superar la desigualdad social. Políticas, planes y programas con asignación de recursos para la educación superior.	DIRECTOR	Nombrado por meritocracia, con experiencia en el sector. Gestiona los recursos de la entidad de manera eficiente, eficaz y efectiva garantizando la distribución de los recursos. Ejerce control, seguimiento y presenta resultados de su gestión. Se rodea de personal idóneo, con competencias y experiencia.	Desarrolla acciones de mejora continua administrativa y financieramente. Evaluación, seguimiento y control de los recursos financieros para que produzcan impacto social en las entidades del Estado.
CONGRESISTAS	No intervienen en las decisiones de la entidad, no utilizan su poder político para imponer personal o contratos a otorgar.	FUNCIONARIOS	Comprometidos, con pertenencia, realizan sus labores con sinergias de todas las áreas. Ayudan a ser veedores de los recursos de la Escuela. Se forman y capacitan para ejercer sus labores y funciones administrativas.	Unidades administrativas con sistemas internos que se integran y facilitan la toma de decisiones. Recursos destinados con responsabilidad y gestionados con ética.
DIRECTIVOS INSTITUCIONES PÚBLICAS	Recurren a la ESAP en busca de asesoría, capacitación y de egresados para vincularlos a sus entidades.	DOCENTES	Con experiencia, con pertinencia y sinérgicos en su quehacer.	Formación de estudiantes de calidad que le cumplan al país al ser capaces de realizar transformaciones en los territorios.
MINISTRO EDUCACION	Realizan seguimiento y control de los programas académicos de la ESAP	ESTUDIANTES	Exigen de la ESAP la mejor calidad en sus programas académicos y se convierten en veedores en lo financiero, administrativo y de gestión.	Egresados con altos estándares de calidad y reconocidos en el sector público.
ORGANISMOS INTERNACIONALES	Están interesados en interactuar con la ESAP por su quehacer misional y la calidad de sus egresados.	COMUNIDAD EN GENERAL	Recibe la formación, la capacitación y el servicio de la entidades públicas.	Reconoce la gestión de la Escuela a nivel nacional, regional y local

Elaboración propia

El escenario 3, **HACIA LA EXCELENCIA Y EL POSICIONAMIENTO DE LA ESAP EN LATINO AMÉRICA**, siendo el escenario idealista del cómo combinar el saber, el conocer y el hacer.

Los actores juegan un papel preponderante en este escenario dado que debe tener líderes comprometidos y responsables.

En donde prima la misionalidad y los recursos se ponen al servicio de lograr programas académicos e inversiones lógicas en proyectos que impacten el entorno, lo local, territorial y nacional. El tránsito a este escenario debe ser gradual y se proyecta a 9 años.

En la primera fase se debe pensar en infraestructura inmobiliaria y tecnológica, tal como lo plantea, que la inversión se debe enfocar en tres grandes líneas

1. Formación bruta de capital: edificaciones, infraestructura física, 2.El tema de la tecnología: cómo vamos a formar a los estudiantes con tecnologías de información y 3. Contenidos mínimos y curriculares que estén acordes con la actualidad, actualizando los métodos de enseñanza.

Una fase 2.

Se requiere cambiar paradigmas financieros en donde la administración de los recursos es dinámica y los cortes no obedecen a la anualidad, por tanto, la planificación debe traslapar de un año a otro y el manejo de los recursos debe fluir sin detenimientos.

Al ser responsables en la elaboración de los presupuestos de funcionamiento e inversión, siendo honestos y responsables. Que cualquier programa o proyecto que la nación le asigne a la ESAP para desarrollar, le asignen recursos.

Adelantar Lobi con el departamento Administrativo de Planeación y el Ministerio de hacienda para definir el manejo de los recursos en la Cuenta Única Nacional para manejar un portafolio de inversión. Mantener una cartera sana, que las instituciones paguen lo correcto. Realizar una labor de fiscalización en las instituciones. Buscar recursos internacionales por cooperación internacional como en el pasado. Recuperar la investigación dejando un mínimo de egresados que participen en el desarrollo de la investigación.



Cada año fiscal al inicio se toma tres meses para su arranque, en el mejor de los casos un mes en donde todos los procesos de contratación, presupuesto se detienen o se interrumpen, lo que no permite que las metas anuales se alcancen. Es un proceso que relentiza la ejecución de los programas misionales. Y al final del año se corre a ejecutar de cualquier manera entregando productos de no tan buena calidad. Al cambiar desde la ESAP, se podrá dar ejemplo en las demás instituciones públicas, aunque ello conlleve al cambio de leyes y decretos para plantear una organización financiera del Estado. Porque es la ESAP la que debe plantear soluciones reales a problemas reales como es de planear y ejecutar el presupuesto. Nada nos impide traslapar procesos, se puede hacer el cierre y la apertura de presupuestos sin perturbar las acciones o el desarrollo de los programas académicos, de investigación o de proyección institucional.

Estamos acostumbrados a implantar en nuestro contexto ideas traídas del exterior, pero no a desarrollar soluciones desde nuestra perspectiva como ESAP, en donde se debe orientar a que la escuela sea de pensamiento crítico, analítico y a desarrollar soluciones desde nuestra cultura desde nuestra cosmovisión.

### Fase 3.

Los programas académicos son rígidos y estructurados en pensamientos de Escuelas extranjeras, sin tener un problema a resolver, uno verdadero uno real. Cuando los estudiantes salen las reglas cambian y lo aprendido es obsoleto. Mientras que, si los programamos para ser pensadores analíticos, críticos y resolver problemas se adaptarán y serán los llamados a proponer soluciones. El pregrado debe contextualizar, pero también problematizar e investigar las causas de los problemas. En el posgrado, se debe investigar las posibles soluciones a los problemas. En

la Maestría a implementar y observar las soluciones y verificar si son útiles o no. En el Doctorado a teorizar sobre los problemas y sus alternativas de solución.

Esto implica que se escojan problemas a resolver y de acuerdo a ello se dicten las materias que ayuden a solucionar el problema. Y estos módulos o materias se puedan ofrecer con algún costo a las instituciones del Estado que quiera inscribir a sus funcionarios y certificarlos en resolución del problema x, y, z. Esta combinación del mundo real con el mundo académico enriquecería el saber hacer de los estudiantes y funcionarios. Además de atraer recursos de entidades del Estado adicionales.

Cada estudiante en cuarto semestre seleccionara el problema que quiere ayudar a resolver y tomar las asignaturas o módulos dispuestos para ello, al final del programa debe entregar una monografía con su versión de causas y una aproximación a la solución. Ello no implica que si desea pueda tomar asignaturas complementarias que ayuden a solucionar otros problemas, siempre y cuando esté dispuesto a cancelar el valor correspondiente a cada módulo o asignatura. Lo que traerá recursos adicionales a la ESAP.

Para lograr la problematización y definir los módulos se debe contar con expertos nacionales y porque no extranjeros que quieran tener un reconocimiento investigativo. O estudiantes de Doctorado que requieran obtener su título y deseen que se le garantice una “cuota” (por llamarlo de alguna manera) de que les ayude a mantenerse mientras cursan su tesis doctoral

Esto conlleva a que se replantee la apertura de cohortes de pregrado a nivel nacional de la carrera de administración pública. Es necesario, que se realice un estudio para saber de todos los graduados cuantos hacen parte del Estado, trabajan directamente o indirectamente, a fin de tener claro cuál es la posibilidad real de posicionar a los egresados.

En cuanto a la Investigación, se verá fortalecida al contar con problemas a resolver y que al final puedan tener impacto en las instituciones. La Subdirección de Investigaciones tendrá permanentemente espacios de socialización o de interlocución con las entidades del Estado en donde los estudiantes recaben información para establecer las causas de los problemas y planteen soluciones experimentales a dichos problemas.

De esta manera todo estudiante que ingresa a la ESAP aparte de ser administrador publico saldrá como investigador. Conformando la masa crítica de pensadores que necesita la ESAP y que pueden ser contratados en Asesorías y Consultorías.

Para este cambio es importante, también, contar la subdirección de proyección institucional la cual creara espacios en las diferentes entidades del Estado en donde los estudiantes en su año final realicen una pasantía paga por la ESAP y promueva a la vez el talento de los egresados.

En cuanto a Capacitación, al tener de primera mano las causas de los problemas surgidos en las instituciones, la ESAP diseñara un plan de capacitación para la entidad a fin de ayudar a cómo hacer o reformar el hacer de dicha institución.

Venta de servicios de matrículas de posgrados, maestría, doctorados, investigaciones para especializadas para instituciones públicas, asesorías, consultorías y de capacitación que vayan incrementándose en el tiempo a partir del 2022.

Tabla 15 proyección venta de servicios

AÑO	INGRESOS CTES	Variacion % ((v1-V0)/V0)	matriculas	venta de servicios
2021	\$ 40.755.000.000	0%		
2022	\$ 23.251.436.759	-43%	10%	33%
2023	\$ 27.901.724.111	20%	9%	11%
2024	\$ 41.852.586.166	50%	10%	40%
2025	\$ 62.778.879.249	50%	20%	30%
2026	\$ 94.168.318.874	50%	15%	35%
2027	\$ 141.252.478.311	50%	15%	35%
2028	\$ 211.878.717.466	50%	15%	35%
2029	\$ 317.818.076.200	50%	15%	35%
2030	\$ 476.727.114.299	50%	15%	35%

Elaboración propia

Tabla 16 Escenario 3 HACIA LA EXCELENCIA Y EL POSICIONAMIENTO DE LA ESAP EN LATINO AMÉRICA

ACTORES EXTERNOS	CARACTERIZACIÓN	ACTORES INTERNOS	CARACTERIZACIÓN	PROSPECTIVA
PRESIDENTE (GOBIERNO NACIONAL)	Se da prioridad a la educación superior y se brinda los medios para fortalecerla. Autoridades nacionales y territoriales Elegidos por planes programáticos, traducidos a Planes de desarrollo, en donde se tienen valores de integridad, ética, respeto por las normas y compromiso en la dirección de las entidades. Políticas, planes y programas con asignación de recursos para la educación superior.	DIRECTOR	Electo por los miembros de la comunidad administrativa, académica, egresados y estudiantes. Directores, subdirectores, jefes de unidad por meritocracia, con competencias y experiencia profesional.	Conseguir que el gasto de la ESAP sea sostenible y eficiente a lo largo de los años, gestionando correctamente, eliminando erogaciones innecesarias a fin de impactar en el desarrollo de su misionalidad.
REDES ACADEMICAS	Invitación de redes académicas para que la ESAP participe en el campo de la investigación del quehacer público-	FUNCIONARIOS	Actores que participan en los procesos de transformación mediante ciencias y técnicas del conocimiento del quehacer público, con argumentos críticos para no permitir la ineficiencia administrativa y financiera, convertidos en veedores internos.	Mejorar la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a punta a cumplir las metas en la reducción de la desigualdad, debido a que se redistribuye la riqueza a través de una mejora en la gestión de los recursos dispuestos para la formación, capacitación asesoría e investigación.
DIRECTIVOS INSTITUCIONES PÚBLICAS	Convierten a la ESAP en órgano consultor por excelencia.	DOCENTES	Se privilegia la investigación, se convierten en guías para la resolución de problemas de la administración pública.	Desarrollar nuevo conocimiento relacionado con lo público, manejo de nuevas tecnologías e inserción de nuevas prácticas administrativas.
MINISTRO EDUCACION	Brinda asistencia y flexibilidad a los planes curriculares de los programas académicos	ESTUDIANTES	Se convierten en investigadores desde los inicios de su carrera y ayudan en la resolución de problemas reales de la administración pública de las instituciones del orden nacional, regional y local	Programas curriculares a la vanguardia de los acontecimientos nacionales y globales. Egresados se convierten en veedores de la entidad
ORGANISMOS INTERNA/LES	Brindan apoyo financiero, de conocimientos tecnológico y desarrollo gerencial.	COMUNIDAD EN GENERAL	Participa activamente en los programas orientados a mejorar la calidad de vida de los territorios.	Intercambios de saberes a nivel latinoamericano.

Elaboración propia

### 9.3 PROYECCION FINANCIERA 2030

#### 93.1 PROYECCION CON SUPUESTOS MACROECONOMICOS

De acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del Ministerio de Hacienda el PIB nacional crecerá entre el -5,5 y 3,3 en los próximos 9 años. De acuerdo a lo anterior, los presupuestos de ingresos proyectados se multiplicarán por el PIB correspondiente respecto al año inmediatamente anterior.

Tabla 16 Supuestos Macroeconómicos 2020 - 2031

SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2020 - 2031												
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Inflación doméstica</b> ( <i>fin de período</i> )	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
<b>PIB Nación</b> ( <i>Var real %</i> )	-5,5	6,6	5,5	5,0	4,6	4,2	3,9	3,6	3,4	3,3	3,3	3,3
<b>PIB Bogotá</b> ( <i>Var real %</i> )	-8,3	4,0	4,1	4,1	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6
<b>Tasa de cambio</b> ( <i>Promedio de Período</i> )	3.960	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506

Fuente: Supuestos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MFMP 2020 (Julio de 2020). Cálculos: Secretaría Distrital de Hacienda (SDH).

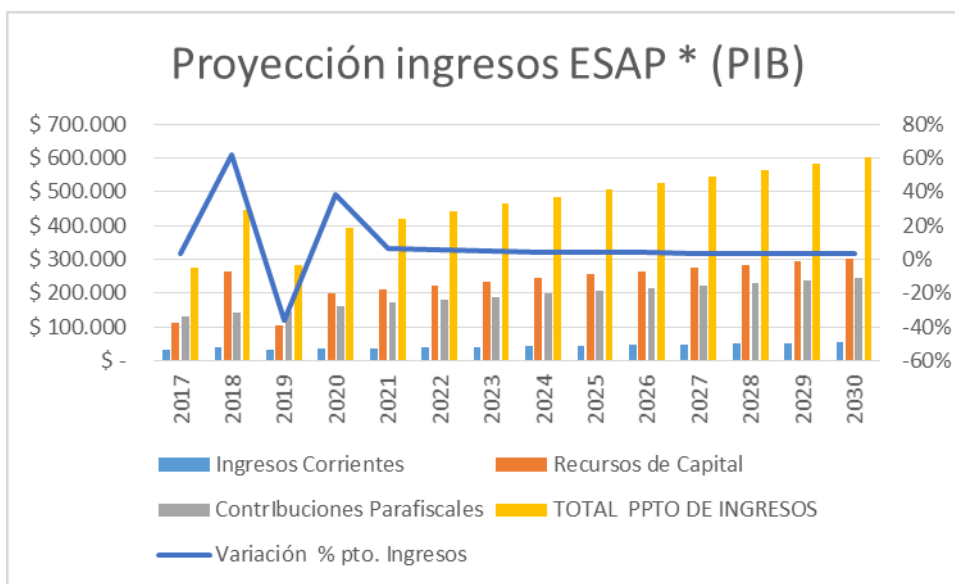
La gráfica de proyección de ingresos se realizó calculando el ingreso de 2021 a 2030 con el incremento del PIB nacional bajo el supuesto que realizó el Ministerio de hacienda en julio de 2020. De allí se puede evidenciar que los recursos de capital tienen un crecimiento lineal aproximado al 3%, al igual que los ingresos de ley 21 de 1982.

Tabla 17 Marco de Gasto de mediano plazo de los proyectos de inversión

No	Nombre del Proyecto de inversión	Marco de Gasto de Mediano Plazo En Millones de pesos									
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
1	<b>Construcción adquisición, adecuación y mantenimiento</b> de las sedes de la ESAP nacional	\$10.274	10.839	11.381	11.905	12.405	17.242	23.450	24.247	25.047	25.874
2	Fortalecimiento de la gestión <b>académica e investigativa</b> de la ESAP nacional	\$77.000	81.235	85.297	89.220	92.968	129.225	175.746	181.721	187.718	193.913
3	Fortalecimiento de las <b>capacidades institucionales de las entidades públicas</b> del orden territorial y nacional	\$47.966	50.604	53.134	55.579	57.913	80.499	109.478	113.201	116.936	120.795
4	Fortalecimiento de las <b>capacidades administrativas y de construcción de paz</b> en el territorio nacional	\$44.000	46.420	48.741	50.983	53.124	73.843	100.426	103.841	107.268	110.807
5	Fortalecimiento de las <b>capacidades de los altos funcionarios</b> del estado nacional	\$21.800	22.999	24.149	25.260	26.321	36.586	49.757	51.448	53.146	54.900
6	Fortalecimiento de las <b>tecnologías de la información</b> y la comunicación en la ESAP a nivel	\$30.000	31.650	33.233	34.761	36.221	50.347	68.472	70.801	73.137	75.550
7	Fortalecimiento del <b>sistema de comunicación interna y externa</b> de la ESAP en el territorio nacional	\$6.000	6.330	6.647	6.952	7.244	10.069	13.694	14.160	14.627	15.110
8	Fortalecimiento de la <b>capacidad en la gestión administrativa y desempeño institucional</b> de la ESAP nacional	\$2.492	2.629	2.760	2.887	3.008	4.181	5.687	5.880	6.074	6.275
		\$3.426	3.614	3.795	3.970	4.136	5.749	7.819	8.085	8.352	8.627
		\$1.869	1.971	2.070	2.165	2.256	3.136	4.265	4.410	4.556	4.706
<b>TOTAL INVERSIÓN</b>		<b>\$244.826</b>	<b>\$258.291</b>	<b>\$271.206</b>	<b>\$283.681</b>	<b>\$295.596</b>	<b>\$410.879</b>	<b>\$558.795</b>	<b>\$577.794</b>	<b>\$596.861</b>	<b>\$616.558</b>

Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

Gráfico 11 proyección ingresos dado por el PIB nación 2021 -2030

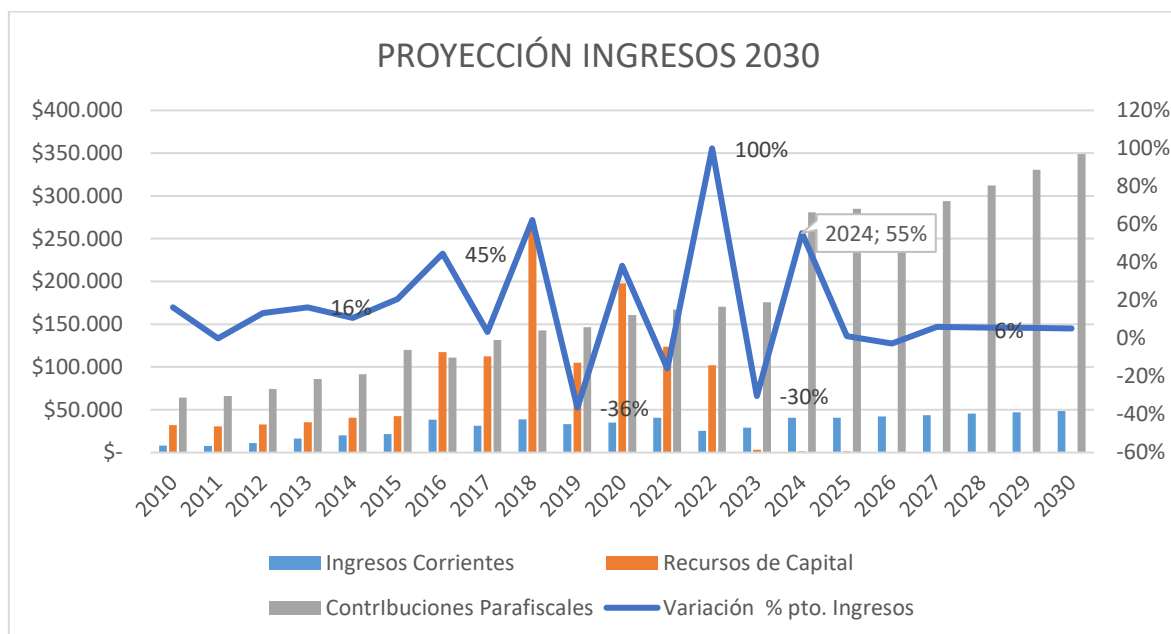


Fuente: Supuestos macroeconómicos – Ministerio de Hacienda Elaboración: propia

### 9.3.2 PROYECCIÓN DE INGRESOS ESAP CON MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

En la proyección del MFMP para los próximos 9 años, los recursos de Capital desaparecen a partir del año 2023 debido a que no existirán rendimientos financieros, ni recursos del balance que generen ingresos. El comportamiento por los recursos de ingresos corrientes por ventas de servicios se mantendrá estables. Mientras que los recursos de parafiscales tendrán un crecimiento moderado, siempre y cuando se realice la labor de seguimiento, control y cobro a las entidades que tienen que realizar esta contribución.

Gráfico 12 Proyección de ingresos con Marco Fiscal de Mediano Plazo



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

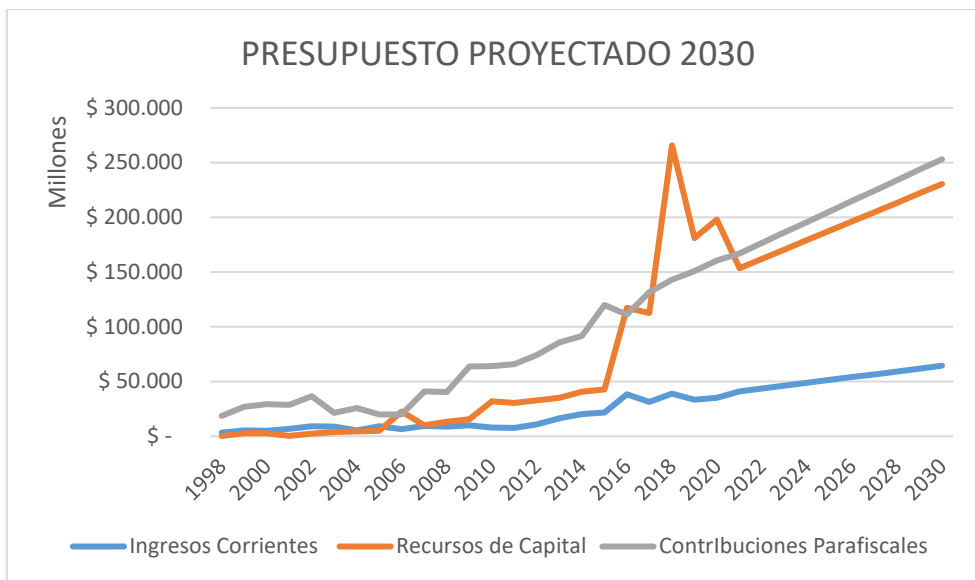
### 9.3.3 PRESUPUESTO PROYECTADO GEOMÉTRICAMENTE 2030

La siguiente gráfica de proyección de los ingresos se realizó con una progresión geométrica histórica del presupuesto 1998 – 2020 hacia el 2030, en la cual se aprecia que los recursos de capital están por debajo de los ingresos por contribuciones parafiscales. Se realizó con este incremento geométrico dado que en la evolución histórica de los datos de presupuesto los ingresos pocas veces coincidieron con el incremento dado por PIB. Adicionalmente, se proyectan ventas por servicios relacionados con el pago de módulos especializados y venta de servicios de Asesoría, consultoría, investigación ofertados para las instituciones públicas y financiadas desde la nación y de cooperación internacional. Lo que permitiría tener rendimientos y excedentes financieros. También, se proyecta un seguimiento y control sobre las entidades que pagan los parafiscales y se recurre al pago coactivo en las entidades que se encuentran en mora por este



concepto. Se verifica constantemente la cantidad de empleos de las instituciones públicas a fin de llevar un registro y control del pago por ley 21 de 1982.

*Gráfico 13 presupuesto proyectado geoméricamente 2030*



Fuente: Información ESAP Elaboración: propia

## CONCLUSIONES

- ✓ Los recursos públicos que maneja la ESAP deben ser gestionados responsablemente, conforme los estipulan la normatividad existente del Estatuto Orgánico de Presupuesto, la ley de plan de desarrollo a fin de poder cumplir la misionalidad.
- ✓ La sostenibilidad de la ESAP está dada por las directrices y la planeación estratégica y la gestión financiera se realice correctamente con lineamientos claros y acciones que sean congruentes con los escenarios futuros propuestos.
- ✓ La gestión de los recursos públicos para que sea económica, eficiente, eficaz, efectiva y que genere resultados debe ser manejados por directivos responsables, éticos, íntegros, y con experticia en el saber administrativo.
- ✓ Los actores internos y externos son los responsables en el presente de que la prospectiva futura se cumpla dado que sus actuaciones en el hoy hacen la diferencia en el mañana.
- ✓ Las variables cualitativas (actores) y las variables cuantitativas (financieras) se entre mesclan para proyectar los escenarios futuros de prospectiva y tienen sus bifurcaciones de acuerdo a las actuaciones de los actores en el presente.
- ✓ Es muy importante que los actores institucionales estén involucrados con el quehacer misional de la entidad para lograr sinergias y veedurías que lleven a feliz término la planeación estratégica de futuro.
- ✓ Las ejecuciones presupuestales no solo deben estar dadas en termino de porcentajes sino de impactos reales en las metas programadas.
- ✓ Los proyectos de inversión deben ser diseñados para que impacten de manera contundente la entrega de productos de calidad, llámese formación de estudiantes, de

capacitación de funcionarios, de asesorías a instituciones públicas e investigaciones de la problemática pública.

## RECOMENDACIONES

- ✓ Lograr establecer en la ESAP la máxima flexibilidad en la gestión y dirección con el propósito de reaccionar a entornos que cambian muy rápido y se tornan complejos. Para ello se requiere hacer cambios significativos en tecnología e innovación que permita tomar decisiones de manera ágil, oportuna, en la cual se aprenda del cambio, se realice innovación y se cree una cultura de servicio y de sinergias.
- ✓ Sistemas que se articulen perfectamente con el área misional, de apoyo y de comunicación, a fin de tener información de todas las áreas y se pueda estimar con certeza los datos registrados, sean fiables a la hora de tomar decisiones.
- ✓ Los sistemas financieros y contables deben estar actualizados y al día sin rezagos a nivel nacional, para ello se requiere de personal formado con las competencias, las actitudes, con valores públicos e inteligencia estratégica y los directivos públicos profesionales para el buen desarrollo de la gestión pública de la entidad.
- ✓ Con el uso de nuevas tecnologías se podría garantizar un control en tiempo real de las actuaciones públicas y de esta manera contribuir a generar una cultura que evite que se cometan actos de corrupción.
- ✓ Al dotar a la institución de nuevos actores que ingresen por meritocracia a la institución y que tengan una remuneración acorde con la labor que desempeñan y al dotarla de una cultura en donde primen los valores éticos, morales y la administración cree mecanismos que sancionen lo más pronto posible las prácticas corruptas.

- ✓ Es necesario que la administración pública destine recursos públicos en sus instituciones a fin de realizar estudios prospectivos. Dado que la experiencia práctica demuestra que las urgencias del “día a día” impiden a menudo disponer del tiempo y los recursos necesarios para hacer un alto en el camino y reflexionar acerca del futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

(SUE), S. U. (2012).

<http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000810.pdf>.

Obtenido de

<http://www.almamater.edu.co/sitio/Archivos/Documentos/Documentos/00000810.pdf>.

(UMNG), U. M. (2019). *Estudio prospectivo de la Universidad Militar Nueva Granada* .

Bogota.

(UN), U. N. (2016). *Universidad Nacional vision 2034 V. 1, 2, 3*. Bogotá: UN.

Ackoff, R. (s.f.). *A concept of corporate planning*. New York: 1970 p.2.

Barzalay, M. (2002). La Nueva Gestión Pública: una invitación al dialogo globalizado. *Revista*

*Chilena de Administración Pública*, pag 22 - 29.

CGR, C. G. (2005). *Informe de auditoria ESAP* . Bogotá.

CGR, C. G. (2007). *Informe de Auditoria* . Bogotá: Contraloria.

CGR, C. G. (2010). *Informe de auditoria ESAP*. Bogotá.

CONTRALORIA, G. D. (2017). *Informe de auditoria gubernamental con enfoque integral*.

*Modalidad regular*. Bogotá.

Druker, P. F. (1984). *Introdução à administração*. Sao Paulo: Pionera.

ESAP, E. S. (1998). Informe de Gestión. Abril 1996 - Agosto 1998. En H. R. Suárez. Bogotá:

Esap.

- Gonzalez, S. E.-S. (2018). 60 años de la historia Institucional y de la administración pública en Colombia. Bogotá: ESAP.
- Herrera Mesa, O. (2006). *Finanzas publicas para el siglo XXI*. Bogotá - Colombia : Librería jurídica Sánchez LTDA.
- Mendoza-Valladares, J. L. (21 de 01 de 2019). *Escenarios de la universidad pública*. Obtenido de <https://pixabay.com/es/estante-librer%C3%ADa-biblioteca-lectura-2784896/>.
- Michel Godet, P. D. (2011). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. UNESCO .
- Miklos, T. &. (2007). *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. Mexico: Centro de Estudios prospectivos Fundación Barros Sierra.
- OCI, O. D. (2017). *Informe-de-Seguimiento-OCI-al-Avance-del-Plan-de-Mejoramiento-CGR-Vigencia-2015-SIRECI-a-septiembre-2017*. Bogotá: ESAP.
- Ramió, C. (2018). La administración pública del futuro (horizonte 2050). *Economía. Revista en cultura de la legalidad*.
- Ramió, C. S. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Ramirez Plazas, J. (2003). *Las finanzas públicas en Colombia*. Bogotá- Colombia: Librería ediciones profesionales.
- Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.

Pulido, P. (2005) Asesor Externo ESAP.

CORTE CONSTITUCIONAL (1996). Sentencia No.C-482

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2004) Decreto 219 del 27 de enero.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2004) Decreto 220 del 27 de enero.

PUE (2002) Proyecto Universitario de la ESAP. Páginas 21, 26, 27, 32, 37

<http://www.esap.edu.co/portal/index.php/que-es-la-esap/>

<http://www.esap.edu.co/portal/index.php/estructura-organica/>

<http://www.esap.edu.co/portal/index.php/planes-institucionales/>

<http://apl01.esap.edu.co/esap/gestasoft/gestionDocumentalv2/publico/doc.jsp>

<http://www.esap.edu.co/portal/index.php/acreditacion/>

[http://apl01.esap.edu.co/esap/gestasoft/general/tablas\\_basicas/tba\\_nor\\_pub.jsp](http://apl01.esap.edu.co/esap/gestasoft/general/tablas_basicas/tba_nor_pub.jsp)

<http://www.esap.edu.co/portal/index.php/territorios-esap/>

<http://www.esap.edu.co/portal/index.php/repositorio-digital-documental-redido/>

## ANEXO – REUNION CON EXPERTOS

Las preguntas se le realizaron a cada uno de los expertos en reunión programada para la fecha del 10 de noviembre del 2020 a las 5:30 pm por la plataforma meet, y tuvo una duración de una hora treinta minutos.

De las preguntas orientadoras se respondieron cuatro de ellas y se realizaron otras de acuerdo a lo contestado. Dicha pregunta adicional, la formula el moderador y hace referencia a ¿Cómo creen que inciden los actores políticos sobre la fortaleza financiera de la ESAP?

Dentro del desarrollo del grupo focal los expertos no responden en el mismo orden como lo planteo en los cuadros que presento a continuación.

### Desarrollo del Grupo Focal

1. ¿Cuál considera usted que ha sido históricamente la fortaleza financiera de la ESAP?		
Experto Javier Cleves	Experto José Tobías Betancourt	Experto Fernán Fortich
“la ESAP al no tener competencia se dedicó a vivir vegetativamente, solo de la demanda, y ha vivido históricamente de las rentas parafiscales y no las utilizo como una fortaleza sino para vivir una vida cómoda”.	“la nación con frecuencia le asigna responsabilidades sin que para ello se le asignen recursos adicionales y que a largo plazo pueden afectar la sostenibilidad financiera de la entidad dado que se han gastado los ahorros. Agrego que la ESAP no se ha dirigido con mentalidad de empresa en busca de rentabilidad, no solo financiera sino de otra índole. En el 2018, se le raparon 400 mil millones de pesos a través de una ley de sus excedentes financieros, de los cuales, se alcanzaron a girar 200 mil millones de pesos. No se ha reconocido como un pasivo que la nación le debe a la ESAP”.	Está de acuerdo con los dos expertos anteriores en sus exposiciones respecto de la zona de confort y la comodidad que le da las rentas parafiscales. Agrega que “la ESAP se convirtió en botín político hace algunas décadas, espacio clientelar donde no hubo ningún tipo de doliente al respecto y conlleva a malas prácticas y saqueo indirecto de algunas rentas y por otro lado, la falta de visión en términos de lo fundamental que es lo académico, que la descarrilo de su real compromiso al servicio público. Adicionalmente, se dejó erosionar al dejarse colgar cosas de todo tipo de vista de los que llegaban por allí y desde ese clientelismo desde el centralismo”.



Frente a la primera pregunta los tres expertos contestaron que la fortaleza que la ESAP tiene, son los recursos por ley 21 de 1982, pero que a la vez se convirtió en una dificultad.

Contra pregunta: ¿Cómo creen que inciden los actores políticos, sobre la fortaleza financiera de la ESAP?		
Experto José Tobías Betancourt	Experto Fernán Fortich	Experto Javier Cleves
<p>Argumenta que durante su paso como subdirector financiero de la ESAP lo dejó desilusionado. “Encontró a una ESAP con atraso, desidia de sus funcionarios y contratistas. Atraso tecnológico aberrante, infraestructura física es vergonzosa, la imagen institucional es deprimente, la calidad de sus investigaciones y las asesorías no es la mejor. Los dirigentes que pasaron por ahí la desangraron a través del presupuesto de inversión. Manifiesta que está en contra de la descentralización por reconocer la corrupción que hay en la región”, explica su afirmación con el ejemplo del COMPES de infra estructura y los casos aberrantes en la región de infra estructura en donde no se cuenta con sedes terminadas.</p> <p>Retroalimenta sobre los TES y los contrasta con los recursos que se tiene que pasar a la Cuenta Única Nacional en donde no se sabe que rendimientos se tiene.</p>	<p>Reafirma lo dicho por el experto José Tobías. “se ha perdido mucho acerbo de talento humano. El daño en el reconocimiento de la imagen institucional, la falta de credibilidad en lo misional de la ESAP. Agrega que una de las incidencias de las decisiones de los actores es que se privatizó o se encareció el valor de las especializaciones y maestrías, siendo más altas que las existentes en el mercado. El clientelismo la ha afectado. La falta de visión a propósito con el desarrollo de la educación. Corrupción es sinónimo de encarecimiento. Se lo cobran al resto de la sociedad. En este caso a los estudiantes”.</p>	<p>“Se suma a lo planteado por los expertos. Adiciona que da fe, real y asegura que es cierto que ha tenido que dar clase en lugares arrendados, sin las condiciones para dictar clase.</p> <p>La Escuela no se ha preocupado por ser rectores de la política pública y que todos tenemos la culpa. Se han dado las mañas los políticos para que a nadie le importe lo que pase en la Escuela. La producción literaria de la Escuela no existe. Se perdió el sentido de pertenecía activos de los egresados y los docentes. Nos hemos dedicado a hacer caso. En el mercado hay más competidores, pero como llega la renta fija, nos despreocupamos’. Hubo intentos de quitar la renta de parafiscales y no pudieron porque tendrían que acabar con la ESAP.</p> <p>No se tienen problemas de caja. Se le obliga a comprar TES, financiando a la nación. La inversión de los gastos es recurrente.</p>

2. ¿Qué estrategias financieras debe tomar la ESAP para que tenga sostenibilidad en los próximos 10 años?		
Experto José Tobías Betancourt	Experto Fernán Fortich	Experto Javier Cleves
<p>“Ser responsables en la elaboración de los presupuestos de funcionamiento e inversión, siendo honestos y responsables. Que cualquier programa o proyecto que la nación le asigne a la ESAP para desarrollar, le asignen recursos.</p> <p>Adelantar Lobi con el departamento Administrativo de Planeación y el Ministerio de hacienda para definir el manejo de los recursos en la Cuenta Única Nacional para manejar un portafolio de inversión. Mantener una cartera sana, que las instituciones paguen lo correcto. Realizar una labor de fiscalización en las instituciones.</p> <p>Buscar recursos internacionales por cooperación internacional como en el pasado.</p> <p>Recuperar la investigación dejando un mínimo de egresados que participen en el desarrollo de la investigación”.</p>	<p>“Recuperar la iniciativa del gasto desde lo misional, desde la asignación gastarse lo que se debe gastar el presupuesto.</p> <p>Siendo responsables y realizando seguimiento a la corrupción de manera inteligente.</p> <p>Acumular colectivo a fin de sacar estudios técnicos de la ESAP, tipo observatorio tipo fiscal de la Javeriana.</p> <p>Realizar estos estudios para perseguir rentas de los parafiscales de la ESAP, con metodologías definidas y realizar la liquidación de las mismas.</p> <p>Se debe garantizar la verdad del pago.</p> <p>El tema de la cooperación internacional es clave.</p> <p>A sincerar el gasto desde lo misional”.</p>	<p>“Precisa dos cosas, al contrario de José, frente a la competencia de la ESAP para fiscalizar y determinar el pago, la ESAP por ser persona jurídica tiene la jurisdicción coactiva. Se tiene esa competencia para hacer el cobro y se puede fiscalizar y realizar el cobro.</p> <p>Se debe fortalecer el control presupuestal a los contratos y programas de programas de capacitación, verificando costo – beneficio. Realizando verdaderamente control presupuesto vía presupuesto participativo.</p> <p>Mecanismos de control efectivos para evitar la corrupción”.</p>

3. ¿Cuál cree usted que debe ser la política de la ESAP frente a los recursos por venta de servicios en los próximos 10 años? * Pregunta no formulada a los expertos por tiempo.		
Experto Javier Cleves	Experto José Tobías Betancourt	Experto Fernán Fortich

4. ¿Qué pronóstico tiene usted respecto al comportamiento de las contribuciones parafiscales (ley 21 de 1982) durante la próxima década?		
Experto Javier Cleves	Experto José Tobías Betancourt	Experto Fernán Fortich
<p>Para el experto Cleves “no pasará nada, seguirá tal como ha venido”. Explica que “al ser la ESAP fortín político en las regiones dado que la entidad hace presencia en gran parte del territorio nacional”.</p> <p>Se debe pensar cual es la administración pública en Colombia, no cree que esto vaya a cambiar.</p> <p>Se requeriría fortalecer el recaudo y fortalecer la ejecución.</p>	<p>Explica que se va a continuar igual, a los políticos nos les interesa.</p> <p>Mientras no crezcamos como nación vamos a seguir igual.</p> <p>Si nos convirtiéramos en un establecimiento Universitaria se podría cambiar el rumbo.</p> <p>Que fuera regida por la ley 30, por tener algunos beneficios.</p> <p>Critica el proceso de selección de los directores territoriales al ser seleccionados por una terna por el gobernador.</p> <p>Se requiere autonomía universitaria.</p>	<p>“En diez años es posible que se mantenga igual, por tener las mismas fuentes.</p> <p>De pronto hay buenas noticias al tener un Doctorado, lo que puede traer algún gasto, pero también llegar fuentes de financiamiento conexas, ejemplo desde el Ministerio de Educación tal como lo hace con las universidades privadas”.</p> <p>Ampliación de otros programas y con ello agrandar las apuestas en los currículos.</p> <p>La pandemia también trajo algunos cambios al disminuir los gastos de funcionamiento. Para ello se debe actualizar la infraestructura necesaria para la nueva realidad.</p>

5. ¿Qué aspectos considera usted que se deben privilegiar en materia de inversión en los próximos años?		
Experto José Tobías Betancourt	Experto Fernán Fortich	Experto Javier Cleves
Debe ser real. De la academia dirigida a la academia. La política se ha metido por la subdirección de proyección institucional, alto gobierno entre otros.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actualizar infraestructura</li> <li>2. Modernizar los programas</li> <li>3. Cumplir con el estatuto docente en cuanto a enviar a sus docentes a intercambio internacional, su año sabático e incentivar para que investigue.</li> </ol>	<p>En tres grandes líneas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formación bruta de capital: edificaciones, infraestructura física.</li> <li>2. El tema de la tecnología: cómo vamos a formar a los estudiantes con tecnologías de información.</li> <li>3. Contenidos mínimos y curriculares que estén acordes con la actualidad, se debe actualización de los métodos de enseñanza.</li> </ol>
6. ¿Qué cambios sugiere en la distribución presupuestal en los proyectos de inversión a 2030? * Pregunta no formulada a los expertos por tiempo.		
Experto Javier Cleves	Experto José Tobías Betancourt	Experto Fernán Fortich

7. ¿Cuál cree que va hacer el impacto del covid en las finanzas públicas de la ESAP?		
Experto José Tobías Betancourt	Experto Javier Cleves	Experto Fernán Fortich
“Como los ingresos son cautivos el impacto va a hacer mínimo. El Estado no va a disminuir, al contrario, va a aumentar o a incrementar. La ESAP tendrá estabilidad pos pandemia”.	“Nos va ir bien. Se tiene una clientela cautiva y la venta por servicios es marginal. Se debe cambiar es la gestión del talento humano, se tendrá que gestionar según el grado de participación”.	“La ESAP se ha convertido en un aliado de las regiones, con la contratación de más de 1050 contratos para atender todo el territorio. Siendo una decisión con una gran inversión. Se han realizado grandes avances en esta administración del doctor Pedro Medellín”.