

NÚMERO 27 // FEBRERO - JULIO 2024

# REVISTA POLÉMICA

DECANATURA DE PREGRADOS



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP

2024

ISSN 0120-5129 • e-ISSN: 2500-5081

**REVISTA**  
**POLÉMICA**

ISSN impreso 0120-5129 | ISSN: 2500-5081

Escuela Superior de Administración Pública

Facultad de Pregrados

N° 27

febrero-julio del 2024



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

ISSN: 0120-5129

ISSN electrónico: 2500-5081

Periodicidad semestral

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Decanatura de Pregrados

## **Escuela Superior de Administración Pública ESAP**

Sede Principal

Calle 44 # 53 - 37 CAN - Código Postal: 111321

Canales de atención telefónica: En Bogotá (+57) 601 795 6110, resto del país

PBX: 018000423713

Revista Polémica: [revista.polemica@esap.edu.co](mailto:revista.polemica@esap.edu.co)

Bogotá D.C., Colombia

© 2024



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución CC BY

### **Autoridades Académicas**

*Jorge Iván Bula Escobar*  
Director Nacional

*German Enrique Nova Caldas*  
Subdirector Nacional Académico

*Nathaly Burbano Muñoz*  
Decana Facultad de Pregrados

### **Equipo Editorial**

*Héctor Elías Pinzón Torres*  
Coordinador Editorial

*Zusanli Sofía Toro Díaz*  
Monitora Auxiliar - Edición y Diagramación

## Contenido

**Editorial.....4**

**La transición de Keynes a Friedman y su impacto en la gerencia pública del siglo XXI.....7**

*Oscar Salazar Duque*

**La innovación social en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2023 - 2026.....30**

*Leonardo Rodríguez González*

**Integración del diagrama de PERT en el control fiscal y disminución del riesgo en la ejecución de proyectos financiados con el Sistema General de Regalías.....42**

*Diego Esteban Villarreal López*

**Sistema de gestión de calidad para instituciones educativas. Caso IE San Antonio, Jardín, Antioquia.....53**

*Carolina Arango Salazar & Cristian Leonardo Quintero Cristancho*

**El poder discrecional del servidor público.....75**

*Lizeth Susana Valencia González*

## Editorial

Este número de Polémica se elaboró durante los primeros meses de gestión de la nueva Decana de la Facultad de Pregrados, la doctora Nathaly Burbano Muñoz, a quien le damos la bienvenida a esta Facultad y a esta revista.

La Revista Polémica continúa su labor de divulgación de la producción académica esapista. Sus principales alimentadores siguen siendo los trabajos de grado, los trabajos académicos bien calificados y los escritos por cuenta propia. Todos tienen oportunidad de publicación, cumplidas las condiciones requeridas por la política editorial. En esta oportunidad, presentamos cinco artículos de alto interés académico:

El primer artículo se titula La transición de Keynes a Friedman y su impacto en la Gerencia Pública del siglo XXI, de Oscar Salazar Duque. Este artículo plantea el accionar de la gestión pública como una variable dependiente de decisiones económicas y políticas que iniciaron con el modelo económico de Keynes, como respuesta a la Gran Depresión de 1929, pero que se extendió rápidamente por el mundo. Este modelo, de la mano del modelo burocrático de Max Weber, fueron para Colombia los principales referentes para la formulación y gestión de las principales políticas públicas, hasta los inicios de la década de 1990, cuando entró en vigencia la Constitución de 1991, que incorporó las directrices del Consenso de Washington, fundamentadas en las prácticas del libre mercado de Friedman, que acentuaron la desigualdad social.

El segundo artículo es La innovación social en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026, de Leonardo Rodríguez González. Plantea que la innovación social en Colombia es un campo poco explorado y que ha sido desarrollado, en su mayoría, por las organizaciones públicas. Las necesidades de la superación de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones medio ambientales, la superación de la desigualdad, la inclusión social y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, requieren de prácticas de innovación social en el país. El artículo da cuenta de las acciones de innovación social incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2023–2026.

El artículo Integración del diagrama de Pert en el control fiscal y disminución del riesgo en la ejecución de proyectos financiados con el Sistema General de Regalías, de Diego Esteban Villarreal López, plantea el uso del diagrama de Pert, representado en la campana de Gauss, para la gestión de los proyectos a ser ejecutados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), como método para disminuir el riesgo de incertidumbre en la ejecución de proyectos de inversión pública.

El artículo Sistema de Gestión de Calidad para Instituciones Educativas, caso IE San Antonio, Jardín, Antioquia, de Carolina Arango Salazar y Cristian Leonardo Quintero Cristancho, plantea que la educación, como servicio público, es una responsabilidad del Estado, quien debe velar por su calidad y cumplimiento de sus fines. No obstante, los directivos docentes de las Instituciones Educativas públicas carecen de las nociones administrativas necesarias para cumplir con efectividad su labor. Este artículo presenta, a manera de piloto, los resultados obtenidos en el diseño de un sistema de gestión de calidad de las normas ISO 9000 en la Institución Educativa San Antonio del municipio de Jardín, Antioquia.

Cierra esta edición el artículo El poder discrecional del servidor público, de Lizeth Susana Valencia González. Este artículo diferencia las acciones arbitrarias del poder discrecional del que se puede gozar servidor público para tomar decisiones que garanticen la autonomía territorial, la prevalencia de los derechos y garantías de sus habitantes y que promueva la consolidación de una óptima prestación de servicios a la comunidad.

*Héctor Elías Pinzón Torres*  
Coordinador editorial

# **La transición de Keynes a Friedman y su impacto en la gerencia pública del siglo XXI**

Oscar Salazar Duque



# La transición de Keynes a Friedman y su impacto en la Gerencia Pública del siglo XXI

Oscar Salazar Duque <sup>1</sup>

“Las ideas de economistas y filósofos políticos, cuando tienen razón o cuando se equivocan, son más poderosas de lo que generalmente se cree. En realidad, el mundo es gobernado por algunas de ellas. Hombres prácticos, que creen que están bastante exentos de cualquier influencia intelectual, son, por lo general, esclavos de algún economista muerto” (Keynes, 1936).

## Resumen

El accionar de la gestión pública es una variable de indiscutible importancia e impacto, pero generalmente dependiente de las decisiones de tipo económico, político, sociocultural, que, entre otras, pueden determinar el nivel de gobernabilidad y aproximación a los intereses gubernamentales de turno que procuran interpretar y responder a las demandas de su conglomerado social. En lo referente al factor económico, está subordinada a los esquemas adoptados por los organismos multinacionales, a su vez sujetas a las corrientes del pensamiento de mayor trayectoria y aceptación general en cada época. Aquí se pretende esbozar algunos aspectos de su marcada influencia e iniciando con el modelo económico intervencionista de Keynes (1883-1946) que se concreta como respuesta a la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos, pero que se extendió rápidamente a muchos países del mundo. En este contexto, el modelo keynesiano de la mano del modelo burocrático Max Weber (1864-1920) fueron para Colombia los principales referentes para la formulación y gestión de las principales políticas públicas hasta los inicios de la década de 1990 cuando entra en vigencia la Constitución de 1991 que incorporó en su aparte económico las “directrices” o imposiciones o dadas por el Consenso de Washington de 1989 y a la vez fundamentadas en las prácticas del Libre Mercado de Friedman y que, como producto de los excesos de su modelo neoliberal, ha deteriorado los indicadores de desigualdad social hasta ubicar actualmente a Colombia en la segunda posición más crítica en el coeficiente de desigualdad social (Gini) en Latinoamérica. De allí la pertinencia de su abordaje en la contextualización del estudio de la administración pública.

**Palabras clave:** Keynesianismo, Monetarismo, Nueva Gerencia Pública, Libre Mercado, Neoweberianismo.

---

<sup>1</sup> Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: [oscar.salazar@esap.edu.co](mailto:oscar.salazar@esap.edu.co)

## Introducción

Los modelos de gestión pública deben leerse a la luz del contexto que fundamentaron las dinámicas sociales de cada época y que van de la mano del surgimiento de las escuelas del pensamiento administrativo público y las escuelas clásicas de la administración que, desde ámbitos de acción privado o estatal, han compartido principios y prácticas en los pilares de su estructuración y desempeño. Sin embargo, no podemos perder de vista lo que connotados autores ratifican, entre ellos Ramio (2018), que la administración pública es una variable muy importante y decisiva pero dependiente de las decisiones de tipo económico, político, sociocultural, entre otras. De allí el cuestionamiento de los modelos seguidos o impulsados desde la gestión gubernamental como lo son la Nueva Gestión Pública (New Public Management -NPM) o también llamada en Latinoamérica como Nueva Gerencia Pública (NGP). Estos esquemas gerenciales adoptados, deben reevaluarse o repensarse frente al impacto en su desempeño, que, dicho sea de paso, han sido nefastos y con marcado rechazo ciudadano frente a los servicios públicos que debe garantizar el Estado. Tanto así que se proponen modelos neoweberianos o pos nueva gestión pública (P-NGP) focalizados en que el Estado retome la gestión directa de algunos servicios relacionados con derechos fundamentales (como por ejemplo en el manejo de la salud) que son cuestionados por los procesos de tercerización a través de intermediarios financieros. De allí lo pertinente de abordar en la academia estos temas de gran discusión pero que procuran que a través de la dirección de nuestras organizaciones públicas se aproximen a los postulados conducentes a una efectiva gobernanza.

En efecto, abundan publicaciones entre libros, artículos y ensayos que auspician, defienden o contradicen tanto de las concepciones sobre el Estado de Bienestar de tipo keynesiano, como de los postulados del libre mercado de Milton Friedman, del NPM y de las propuestas de redefinir la gestión del Estado retomando los aspectos básicos de la gestión pública definidos por Max Weber y presentados como Pos Nueva Gestión (P-NGP).

Sobre la base de las consideraciones anteriores, otros autores (Larrouqué, 2018) proponen un modelo alternativo entre el tradicional y el NPM (o NGP), pero que conserve algunos de los principios clásicos de Max Weber y que lo impulsan como neoweberiano e indicado para re direccionar una acción estatal y que permita cerrar las enormes brechas sociales generadas por el

modelo neoliberal de Friedman consolidado en el siglo XXI, obsesionado en la rentabilidad económica y que mediante estrategias publicitarias inducen al consumismo intoxicante y a la manipulación de las necesidades humanas. Estas prácticas unidas a repetidos episodios de corrupción en el estamento estatal profundizan las brechas de bienestar entre esas minorías dueñas del gran capital a quienes el Estado les ha entregado el manejo de servicios esenciales (salud, educación, concesiones viales, entre otros) y los grandes sectores excluidos de la población. Los resultados se evidencian, como lo relata Morín (2011), cuando describe las enormes zonas de miseria con sus chabolas o barrios de chozas de refugio que bordean las megalópolis de Asia, África y América Latina. Sus efectos también se ven reflejados en el rango de desigualdad que mide el coeficiente de Gini y donde Colombia figura en los extremos más críticos.

### **Problemática**

El abordaje de la reseña anterior exige gran esfuerzo de síntesis y comprensión en la academia, no sólo de los programas de administración pública (pregrado y posgrados), sino para todas las disciplinas, porque como ciudadanos nos vemos influenciados o constreñidos por los efectos y características del modelo económico y de gestión pública adoptado en cada país. En ese orden de ideas, las reflexiones aquí planteadas procuran aportar, a través de esta síntesis, las referencias de algunos libros, artículos y ensayos que ofrecen un análisis integral para fortalecer la esencia de la acción gubernamental y en procura de atender la gran demanda insatisfecha del ciudadano– usuario y que, en muchos casos, sólo tienen al Estado para poder recibir la atención en los servicios básicos de salud, educación y bienestar social, que, entre otros, le permitan un desarrollo integral como fundamento para el progreso de un país. Sólo así, el Estado puede concretar los fundamentos teóricos de la gobernabilidad y la gobernanza, esta última definida por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y que Aguilar (2018) la transcribe, así:

“La gobernanza es el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de los cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro del Estado y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos

articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales” (Aguilar, 2018, p. 47).

## **Génesis y desarrollo del Estado de Bienestar**

Con la Revolución Industrial (1760-1840) se produjeron cambios fundamentales en la sociedad cuando la economía dejó de basarse en la agricultura y la artesanía para depender de la industria. Barroso & Castro (2010), citado por Moreno (2016), nos señala su evolución desde finales del siglo XIX, así:

“[...] en la Alemania de Bismarck (1815-1898) se promueven las leyes de los pobres como consecuencia de malos procesos distributivos de las rentas, que llevaron al Estado a intervenir en la economía por medio de una acción compensatoria para corregir las desigualdades. A inicios del Siglo XX que se producen una serie de hechos que propiciaron el nacimiento del Estado de Bienestar, como las demandas económicas, políticas y sociales de los sectores que no se vieron favorecidos por el auge del capitalismo desde la revolución industrial, ya que, debido a las políticas liberales del “dejar hacer, dejar pasar”, hubo una mala distribución de las rentas, lo cual generó grandes desigualdades entre la burguesía dominante y el proletariado” (Moreno, 2016, p. 42).

En la primera mitad del siglo XX se dio forma al Estado administrativo, denominación que comparte con los conceptos de Estado benefactor, Estado providencia o Estado interventor, forjado a la luz de la teoría económica keynesiana y del New Deal de Roosevelt ante la gran depresión en los Estados Unidos (1933-1938) y contemporánea de la Escuela Clásica de la Administración (o Escuela Clásica de la Gestión) que tiene como figuras principales a Taylor y Fayol.

Superada la Primera y Segunda Guerra Mundial, se consolida el rol del Estado de bienestar interventor, dando mayores garantías de prestación de seguridad social a los trabajadores. En 1929 se produjo la Gran Depresión, o el Crac del 29, con la más devastadora caída del mercado de valores en la historia de la Bolsa en Estados Unidos, que evidenció la debilidad de la producción capitalista y sus efectos en el desempleo, alta inflación tanto a nivel nacional como global. Como medidas de choque a esa crisis se diseñaron políticas económicas intervencionistas como las contenidas en el New Deal de Roosevelt/2 y otras normas establecidas en el informe Beveridge en 1942, que plantaban la construcción de un sistema de beneficios sociales que protegiera al ciudadano; este programa incluía un sistema de seguridad social, un

servicio nacional de salud y un sistema de asistencia nacional.  
(Moreno,2016:43).

Superada en 1945 la Segunda Guerra Mundial, y hasta 1970, el Estado de bienestar se consolidó con la reconstrucción de los países europeos y en procura de garantizar los derechos económicos y sociales de los ciudadanos a través del aparato estatal. La intervención estatal a través del Plan Marshall, fundamentado en la teoría keynesiana (1883-1943), condujeron a largos periodos de estabilidad y crecimiento económico.

### **La crisis del Estado de bienestar keynesiano**

Según Barroso & Castro (2010), después de los setenta, del siglo XX, vino el periodo de crisis del Estado de bienestar keynesiano que Moreno (2016) reseñó así:

“Las fallas de intervención estatal, especialmente en el sector público, llevaron a la toma de acciones económicas ineficientes debido a la alta demanda ciudadana de presencia pública y la disminución de protagonismo del mercado. La crisis se generó por exceder los límites del gasto público, lo que dio lugar a una crisis fiscal como consecuencia de la falta de ingresos tributarios para sostener el gasto. Lo anterior estuvo acompañado por el triunfo del neoliberalismo y el auge de la globalización financiera en la década de los setenta” (Moreno, 2016, p. 44).

Se cuestionó el modelo keynesiano al coincidir con las recesiones económicas y con la alta inflación que, en su momento, dieron vía libre a las publicitadas ideas de Friedman, volviendo al mercado puro del liberalismo clásico y a la inhibición del Estado para intervenir en la economía.

### **El auge del liberalismo clásico y del libre mercado de Milton Friedman**

Los fenómenos de recesión económica y alta inflación de la década de los setenta aceleraron la decadencia del keynesianismo y aparecieron “como salvadoras”, las teorías de libre mercado de Milton Friedman (1912- 2006) concretada en la hegemonía del sector financiero o financierización y el triunfo del neoliberalismo con actividades empresariales focalizadas en la rentabilidad inmediata, la precarización del trabajo, la superexplotación, vía optimización productiva y el olvido de las necesidades fundamentales de la población. Friedman defendió con devoción el mercado y excluyó cualquier intervención pública en la economía, y su lema fue “*Más mercado, menos Estado*” Con sus teorías ganó el premio Nobel de economía en 1976 y se

convirtió en el principal asesor de los principales gobiernos de la época. Con la globalización se sustituyeron los principios de la escuela keynesiana al considerar que “*la mano invisible del mercado es quien mejor asigna los recursos*”, tanto así que el gobierno de Nixon en 1971, siguiendo los argumentos de Friedman, abandonó el patrón oro, flexibilizó el control estatal y abrió el terreno a la especulación de las principales monedas y tipos de cambio. Asimismo, Margaret Thatcher, en el Reino Unido (1979- 1990) ferviente seguidora de Friedman, desmanteló las empresas públicas y redujo el gasto público. Friedman también tuvo gran influencia en Chile (Chicago Boys) y, tras la caída del muro de Berlín (1989), en Polonia, Hungría y Chequia se aceleró la vuelta al capitalismo.

Al seguimiento de las teorías monetaristas y de libre mercado pregonadas por Friedman se le adjudican ideológicamente, según Ezguerra (2011), los siguientes hechos económicos:

- *En la década del 80 la deuda externa excedió el poder adquisitivo y la capacidad de pago de los países latinoamericanos, que pasó de 75 millardos de US\$ en 1975 a 315 millardos en 1983 y superó el 50% del PIB.*
- *Las economías latinoamericanas se resintieron por la crisis de los precios del petróleo en 1973 y también con la crisis de los tigres asiáticos*
- *La crisis de las hipotecas en Estados Unidos y la amenaza para Europa en el 2007 conocidas como puntocom y subprime.*

Nicolás Cabra, del Centro de Investigación para el desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, sobre el particular afirma:

“[...] para afrontar la crisis de los países latinoamericanos, pero en desarrollo y consonancia con dichas teorías monetaristas, el Consenso de Washington (1989), integrado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Tesoro de USA, les impone las siguientes medidas: 1) Disciplina fiscal, 2) prioridad para el gasto social, 3) Reforma tributaria, 4) Liberalización financiera, 5) Tipos de cambio unificados y competitivos, 6) Liberalización del comercio exterior, 7) apertura a la inversión directa extranjera, 8) Privatización de las empresas estatales, 9) Desregulación y 10) Respeto a los derechos de propiedad” (Cabra, 2019, p. 2).

Las anteriores directrices fundamentaron gran parte de los derechos sociales, económicos y culturales contenidos en nuestra Constitución Política de 1991,

y con esas disposiciones se dio inicio al proceso de privatización y/o liquidación de las empresas estatales como Telecom, Adpostal, IDEMA, ISS, entre muchas otras. Aparecen los Fondos Privados de Pensiones y las EPS como intermediarias y aseguradoras y con un papel protagónico y dominante dentro de nuestro modelo General de Seguridad Social en Salud - SGSSS. Sobre su aceptación, efectividad e impacto positivo en la salud de los colombianos hay inmensos cuestionamientos. El presidente Santos, en su campaña reeleccionista, consideró como fallido el modelo de salud colombiano. Ya en el poder, él y su Ministro de Salud se olvidaron de liderar las reformas que reclamaba la inmensa mayoría de la población colombiana. Según sus memorias publicadas en el 2006, Friedman ya en sus últimos años de vida, revaluó sus dogmas económicos en la siguiente forma:

“El control sobre la masa monetaria como un objetivo en sí mismo, no ha sido un éxito. Hoy en día, ya no creo en ello, como lo hice alguna vez” con ello el fallecido padre del monetarismo lideró la crítica a la intervención pública keynesiana. Pero la práctica acabó sintetizando sus ideas, por lo que se considera que Keynes y el Keynesianismo han vuelto a tener vigencia por la crisis actual generada por el capitalismo especulativo en la globalización” (Ezquerro, 2006. p. 5).

### **Efectos de las tesis de Friedman**

La globalización con la unidimensionalidad capitalista, como señala Morín (2011), produce una crisis planetaria de múltiples rostros que se caracteriza por el efecto del “influencer marketing” y la obsolescencia programada que aumentan el componente imaginario y enajenante de los deseos, la insaciabilidad de necesidades a través del consumismo intoxicante que se renueva sin cesar.

*“[...] con un desarrollo antiético que ha creado enormes zonas de miseria, como lo demuestran de barrios de chabolas que bordean las megalópolis de Asia, África y América Latina. (Morin,2011:28). Sin embargo, en ese análisis antinómico, como lo veremos más adelante, plantea que la globalización sea a la vez lo mejor (la posibilidad de que emerja un mundo nuevo) o lo peor (la posibilidad que la humanidad se autodestruya” (Morín, 2011, p. 31).*

Sobre la unidimensionalidad capitalista y sus efectos, Moreno, retomando la visión crítica de Herbert Marcuse, afirma:

“Se puede ver que la unidimensionalidad capitalista anula la política como medio de liberación, debido a las antiguas dinámicas políticas, con marcada

confrontación opositora, que se detienen y son controladas por una administración burocrática dispuesta a limar asperezas con la oposición, gracias a un capitalismo clientelista y corrupto, en donde los intereses más contrapuestos encuentran un punto de convergencia. Claramente vemos cómo las sociedades industriales avanzadas llevan al ser humano a la unidimensionalidad, donde no hay oposición al orden establecido, así como no ha habido una alternativa distinta al keynesianismo para regular el ciclo económico, salvo la liberación del mercado” (Moreno, 2016, p. 47).

### **Concurrencia del modelo weberiano de la gestión pública en el modelo de bienestar keynesiano**

Antes de abordar el New Public Management (NPM) o también Nueva Gerencia Pública (NGP) promovido por las instituciones internacionales en los años noventa, cuya principal pretensión era la de responder a los intereses del modelo neoliberal en plena consolidación y expansión en el mundo globalizado, es necesario conocer los aspectos principales de modelo weberiano o burocrático (según su definición, del diccionario de la lengua española, como organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios), originalmente basado en las normas impersonales y la racionalidad que harían posible el logro de sus objetivos del Estado mediante la centralización política y de despersonalización del poder. La burocracia, para Max Weber, era la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas. La organización burocrática estaba diseñada científicamente para funcionar con exactitud, precisamente para lograr los fines para los cuales fue creada, no más, no menos.

Los tres principios de legitimación que permiten distinguir los tipos de dominación son:

- *Dominación carismática*: justificada por las características del líder y aceptada por los súbditos.
- *Dominación tradicional*: legitima el poder del jefe en el pasado y el estatus heredado y suscita organizaciones administrativas de tipo patrimonial de tipo feudal en las cuales los "funcionarios" dependen del jefe y están fuertemente vinculados a él.

- *Dominación legal*: se asienta en la ley como principio legitimador en función de su racionalidad y es independiente del líder o jefe que las haga cumplir.

Las características originarias son:

- Carácter legal de normas y reglamentos
- Jerarquía de la autoridad
- Máxima división del trabajo
- Reglas prefijadas
- Profesionalización y racionalidad
- Impersonalidad de los actos y decisiones

El modelo burocrático de Weber fue constantemente criticado por su inercia institucional y su gran resistencia a los procesos de cambio como resultado de la globalización y el auge del modelo capitalista, la caída del muro de Berlín y el espejismo de las teorías de libre mercado de Friedman. Se alega que, a fines de los setenta, el modelo weberiano se agotó al no responder a las demandas de democratización del servicio público y a las expectativas de los ciudadanos. Como lo señala Larrouqué (2018) en la Revista No.70 del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):

“Desde principios del siglo XX, el Estado burocrático se caracteriza por el principio de la racionalidad. Fruto de un proceso plurisecular típicamente europeo de centralización política y de despersonalización del poder, el Estado weberiano se define por una gestión del bien público: 1) de tipo impersonal, universal y gratuita; 2) ejecutada por funcionarios seleccionados con base en criterios profesionales; y 3) cuya independencia respecto al poder político es estrictamente garantizada por procedimientos legales semejantes a los que estructuran toda la organización jerárquica, así como el funcionamiento cotidiano del aparato administrativo. A nivel empírico, la principal crítica al modelo weberiano es su gran resistencia al cambio. Más allá de los principios de centralización y especialización que constituyen factores de inercia, el exceso de formalismo conduce a un entorpecimiento de la máquina burocrática” (Larrouqué, 2018, p.13).

Morín (2004), en la misma Revista del CLAD, refiere su análisis y críticas sobre el modelo weberiano así:

“[...] la administración estatal obedece a unos principios generales de organización que existen en otros ámbitos: principio de centralización, principio de jerarquía, principio de especialización de las competencias [...] A partir de

esos principios se desarrollan formas degeneradas o esclerotizadas de administración que pueden calificarse de burocráticas, ya que la burocracia, en el sentido que le damos, es una patología administrativa donde el exceso de centralización le quita cualquier iniciativa a los órganos ejecutores; donde la jerarquía contribuye a la obediencia pasiva y a la ausencia de sentido de responsabilidad de los que no pueden sino obedecer; donde, en fin, la hiperespecialización encierra a cada agente en su área compartimentada de competencia. La racionalización, por su parte, obedece a los principios de especialización estricta, de jerarquía rígida, de centralización extrema. La degeneración burocrática se traduce en una rígida dicotomía dirigente-ejecutor y en la extrema compartimentación de los agentes. Son condiciones que inhiben la responsabilidad personal y la solidaridad de cada uno hacia el conjunto. Más adelante agrega: la irresponsabilidad y la ausencia de solidaridad favorecen la holgazanería y, sobre todo, la corrupción de los funcionarios, tanto más dado que en nuestras sociedades la degradación de las solidaridades tradicionales, el afán de lucro y la obsesión por el beneficio favorecen la instauración de la corrupción en el corazón mismo de los Estados. La reforma del Estado conllevaría, por lo tanto, una reforma de su administración, en otros términos, la desburocratización” (Morin, 2004, p. 1).

### **La Nueva Gestión Pública o New Public Management (NPM)**

Frente a las fallas de la intervención estatal en el sector público y la puesta en práctica de las teorías monetaristas y de libre mercado de Friedman aparece el NPM como vertiente administrativa del neoliberalismo que, para muchos, ha originado innumerables perjuicios sociales y que apuesta a privilegiar la maximización de la ganancia sobre la justicia redistributiva (privatización de las utilidades y socialización de las pérdidas), en tanto que para otros representa la oportunidad de introducir mayor eficiencia a la Administración Pública tomando las ideas “universales” de la administración privada y de negocios que han demostrado su utilidad para incrementar la productividad, la eficiencia y la eficacia.

Martínez (2005) reseña el auge del NPM, así:

“Las crisis económicas, el ensanchamiento de los estados y ciertamente el caso de la Unión Soviética (1989) como el único factor de equilibrio de poder mundial, posibilitan el ascenso de los programas de ajuste estructural (neoliberal) al que se suman, a principios de esta década, más de setenta países de todos niveles de desarrollo. Para los apologistas de este modelo económico hay una falla del Estado y se considera, por segunda vez en la historia, que los particulares deben promover el crecimiento económico y el Estado limitar sus funciones a garantizar la vida y la propiedad privada como lo señala el más puro liberalismo. El Estado benefactor o providencial es removido para dejar su lugar al Estado neoliberal, y su contraparte, el Estado administrativo es suplido por el Estado que reconoce en el management a su principal aliado para modificar la

administración pública. Es entonces, en la década de los ochenta, cuando el New Public Management toma mayor fuerza como propuesta alternativa no sólo a la administración pública sino a la tecnología de Public Policy” (Martínez, 2005, p. 43).

Martínez (2005) nos concreta las principales características y alcances del NPM o NGP para identificar su naturaleza y propósitos, pero allí también se identifican sus grandes contradicciones:

“El remplazo del ciudadano como cliente, reconociéndolo únicamente en una relación “comercial” y no cívica, social o incluso de protección por su imposibilidad de incorporarse competitivamente al mercado. El objeto de estudio de la administración pública es el Estado y el del NPM es la economía. Su foco organizativo procesal es el gobierno para la administración pública en tanto que el del NPM lo es la empresa. La administración pública es una ciencia que ha estudiado su objeto desde el siglo XVIII la fecha y el NPM es un paradigma transdisciplinario de la década de los noventa focos activos es el servicio público y el del NPM es el mercado. La administración pública pretende alcanzar un enfoque social y el NPM contribuir a la acumulación de capital” (Martínez, 2005, p. 44).

Como se evidencia en el análisis y alcances de cada modelo, hay una tendencia a homogenizar la administración pública con la privada. Los efectos de esa homogenización en la práctica se hacen evidentes porque la insatisfacción del ciudadano ante las fallas en la calidad del servicio recibido es muy similar, tanto en el ente público como en la institución privada. Se observa una crisis de identidad (Martínez, 2005) en la concreción del pensamiento administrativo que convierte al “management público” en una Torre de Babel. Los servicios de salud que recibimos en Colombia través de instituciones públicas y privadas son fiel reflejo de esa realidad.

Las críticas expuestas en los congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), reiteran que la administración pública burocrática no considera la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizativa y por eso propone:

- “Hacer más flexibles las organizaciones para dinamizar a los gobiernos.
- Establecer una red de relaciones democráticas entre la prestación de servicios públicos y los ciudadanos-consumidores.

- Implantar un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir del cual se puede incrementar la eficiencia de las políticas.
- La profesionalización de la alta burocracia, reduciendo su clientelismo y su politización. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados ante la sociedad.
- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos acompañada de un apoyo técnico proveniente del gobierno central en las regiones que así lo requieran.
- El control debe ser de los resultados y no de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo weberiano. Propone, entre otros:
  1. “Control de resultados a partir de indicadores de desempeño
  2. Control por competencia administrada.
  3. Control social, por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos y participan en la gestión de estos
  4. La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, ya que con el modelo weberiano se dirigía más a la afirmación del poder que a responder las demandas de los ciudadanos” (Martinez, 2005, p. 56).

Para Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, esta reforma es democrática y progresista porque:

- “Subordina la eficiencia al criterio democrático.
- No cree en el mercado como ordenador del sector público.
- Propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia.

- Afirma la obligación social del Estado” (Martinez,2005, p. 57).

## **El modelo neweberiano**

Según Larrouqué (2018), la propuesta sobre un nuevo modelo weberiano o “Estado neweberiano” apareció en la literatura anglosajona a mediados de los años noventa y empezó a difundirse en Latinoamérica durante la década siguiente. Designa un modelo híbrido que tiene características de los dos paradigmas institucionales clásicos: el modelo burocrático weberiano y el modelo neo gerencial (NPM) de corte empresarial. Es una respuesta a la necesidad de aminorar los terribles efectos sociales que generó el modelo económico del neoliberalismo en el siglo XXI. El modelo reconsidera la importancia del desarrollo de las capacidades estatales como piloto fundamental de la acción pública. Larrouqué (2018) lo explicita así:

“América Latina vive un cambio de paradigma político que consiste en una reafirmación del rol del Estado en la conducción económica y social, así como en una transformación de su funcionamiento. Este modelo no se limita a una simple síntesis cruzada del modelo weberiano clásico y del modelo neogerencial posterior, sino que participa en su superación recíproca. Implica un carácter híbrido, o sea su naturaleza original ubicada a medio camino entre los dos paradigmas tradicionales del Estado Weberiano y de la Nueva Gerencia Pública con apego a los procedimientos legales, la lógica de funcionamiento jerárquico, así como la valorización del ethos (Costumbre y conducta) del servicio público (gratuidad, universalidad, perennidad). Asimismo, busca seguir los principios del NPM entre los cuales destacan la eficacia (importancia de los resultados), la efectividad (enfoque en la evaluación de la acción pública), la eficiencia (cálculo costo/beneficio), la flexibilidad (racionalización de los trámites burocráticos) y la neutralidad (lógica apolítica).

“El neweberianismo opera una fusión entre estos dos modelos clásicos asimilando lo mejor de cada uno y rechazando sus consecuencias negativas respectivas. En cierto modo, combina el rigor de la lógica burocrática con la flexibilidad del funcionamiento Neogerencial. Es decir, asocia el formalismo jurídico del modelo Weberiano con la agilidad institucional del NPM. No se posiciona discursivamente como oposición a la NGP, sino como una revisión crítica de sus preceptos para mejorar su utilidad y resultados y agrega, como lo resume Marconi Bezerra (2011, p. 100), el neweberianismo es presentado como una síntesis entre la burocracia tradicional y la nueva gestión pública. Intenta mantener los principales elementos del antiguo modelo burocrático, basado en un fuerte espíritu de servicio público, incorporando, sin embargo, rasgos básicos del gerencialismo, sobre todo en organizaciones públicas proveedoras de

servicios. Sin embargo, tiene a su vez rasgos específicos. Por lo tanto, no se trata de una simple combinación teórica” (Larrouqué, 2018, pp. 10-17).

Los defensores de este nuevo modelo se apartan de teorías neoliberales que preconizan la privatización de empresas e instituciones estatales, mientras que la lógica neoweberiano defiende el paradigma de que algunos sectores de intervención considerados como fundamentales para el bien común, como la salud y la educación, deben quedarse bajo la tutela del Estado central o reintegrarlo.

El Estado neoweberiano rechazaría la concepción neoliberal de una solidaridad residual y estigmatizante únicamente focalizada en los más carenciados. Por lo tanto, va más allá del simple alivio a la pobreza que caracterizaba al estado neoliberal. En suma, el objetivo último sería dar al Estado los medios para ejercer una regulación efectiva del conjunto de las actividades económicas y armar un proyecto de integración beneficioso para toda la sociedad. El neoweberianismo no considera al individuo como un cliente que tendría que pagar por el gozo de servicios públicos parcial o totalmente privatizados, ni tampoco como un consumidor indiferente al costo para la colectividad del necesario mantenimiento de tales servicios. Siendo usuario, el individuo está a la espera de unos servicios colectivos de calidad (comunicación, transportes, energía, etc.) y siendo ciudadano tiene derecho a ciertas prestaciones fundamentales, universales y gratuitas (seguridad social, educación, salud, agua, etc.). El neoweberianismo rechaza la “orientación al cliente” que caracterizaba el NPM. Sin embargo, el neoweberianismo conserva una forma renovada de politización administrativa que Schuster (2013) ha sintetizado en la brillante fórmula de “clientelismo meritocrático”. Este concepto designa el hecho de instalar en los puestos administrativos más estratégicos personas abiertamente partidarias en el plano político, pero al mismo tiempo expertas al nivel técnico (estudios elevados, formación adecuada y competencias indiscutibles), (Larrouqué, 2018, p.p. 17-18).

El neoweberianismo propone mejorar el enfoque sistémico y de intersectorialidad del aparato estatal, superando los problemas de “insularidad institucional” que afectan la coherencia de la acción pública y que se evidencia en la competencia y las rivalidades administrativas entre las agencias o dependencias gubernamentales o de servicios públicos (como en la salud, la educación, sector ambiental, entre otros) Estas obstaculizan, atomizan y compartimentalizan la gestión transversal de las políticas públicas

que, ante todo, requieren unidad de propósito para hacer efectiva las funciones de dirección, coordinación y control estatal. Frente al fortalecimiento actual del modelo neoliberal en América Latina, el neweberianismo propone superar así las falencias del modelo neogerencial o NPM que fue concebido para una realidad diferente a nuestro ámbito latinoamericano. Como concluye Larrouqué (2018):

“El neweberianismo pueda ser visto como un “concepto-maleta”, representa una verdadera herramienta teórica. Se considera que “el neweberianismo tiene que ser reconocido como un modelo heurístico (o de buscar las soluciones) a partir del cual se analicen las evoluciones del rol y del funcionamiento del Estado y no simplemente como un concepto normativo que representaría una forma ideal de ejercicio del poder” (Larrouqué, 2018, p. 22).

## **Conclusiones**

1. Los modelos de gestión pública, como lo propone González Salas (2019), deben leerse a la luz del contexto que fundamentaron las dinámicas sociales de cada época. El modelo weberiano tuvo su reconocimiento en un lapso de la historia donde existían escasos referentes históricos, salvo la Ley de los Pobres de Bismark en la Alemania, en las últimas décadas del siglo XIX. Esta estrategia permitió, durante gran parte de su vigencia, un desarrollo sostenible en épocas de gran preeminencia del Estado ante sucesos de grandes recesiones y de los esfuerzos de los gobiernos para paliar los efectos adversos y recuperar la estabilidad por las graves calamidades derivadas de la Gran Depresión de 1930 y de las dos guerras mundiales.
2. Con el auge del modelo capitalista de libre mercado de los años 70 y las importantes transformaciones en todos los campos de la década de los 80 del siglo XX, que se consolidó con caída del Muro de Berlín, el modelo weberiano fue resistente a los procesos de cambio, no pudo asimilarlos, se esclerosó, no pudo salirse de su “su jaula de hierro”, se quedó obsoleto y prácticamente sucumbió. Ese espacio liberado fue el terreno fuerte para la expansión y consolidación de las teorías de Friedman y se da la unidimensionalidad capitalista con su modelo de NPM.
3. La unidimensionalidad capitalista y de libre mercado de las teorías neoliberales fue y sigue siendo asumido, para muchos, como baluarte

para la gestión gubernamental. En varias naciones, entre ellas Reino Unido, en su afán de reducción del gasto, llevaron a la práctica (1979-1990) un desmantelamiento de empresas e instituciones estatales, ejemplo que fue seguido en gran parte, en la década de los 80, en una Latinoamérica agobiada por el crecimiento asfixiante de su deuda externa y la crisis de los precios del petróleo en 1973.

Dando cumplimiento a los requerimientos del Consenso de Washington (1989), se concretó la venta de grandes empresas estatales y el manejo de los servicios públicos a los intermediarios financieros, como fue el caso del modelo de salud colombiano, manejado por las EPS y a la tercerización de las plantas de personal como práctica generalizada en las organizaciones públicas y privadas. En el sector salud, por ejemplo, los resultados han sido nefastos por la pérdida de rumbo del modelo de salud, su segmentación y compartimentación que no ha permitido la estructuración de las redes hospitalarias, los escándalos de corrupción y la desprotección de las poblaciones más dispersa por falta de atención médica, el abultado número de muertes evitables, la escasa sostenibilidad financiera de la red hospitalaria con una cartera morosa por cobrar de \$16,6 billones y la reducción significativa de los programas de salud pública con sus componentes de promoción de la salud, prevención, educación y predicción del estado de salud. Tampoco tiene en cuenta los efectos del envejecimiento de la población y su impacto en los mayores costos de la atención derivada del peso de las enfermedades crónicas y la sostenibilidad de todo modelo de salud. Igual efecto tiene sobre la cobertura efectiva en la accesibilidad a las pensiones. Las prácticas aquí señaladas dan cuenta de la escasa efectividad de las recetas del NPM.

4. Ante las enunciadas falencias del modelo de gestión burocrática de Max Weber y de las grandes carencias del New Public Management (NPM) - hizo carrera la necesidad de generar un híbrido entre los principios y propósitos de estos dos modelos para que los Estados retomen las funciones perdidas en algunos sectores y se corrija el deterioro de los factores generadores de exclusión social o desprotección presente en grandes segmentos de la población. Este es el gran reto a construir y viabilizar en la práctica la pertinencia y efectividad de la gestión pública en el acercamiento a una efectiva

governabilidad y su propósito para consolidar el ideal de los fundamentos de la tan anhelada gobernanza como aspiración fundamental de toda gestión de lo público.

5. Los países en desarrollo necesitan con urgencia reformular las estrategias para el manejo del Estado, generando e implementando en forma efectiva políticas públicas que frenen el ahondamiento de las brechas sociales generadas por el modelo neoliberal de libre mercado para evitar la destrucción de la sociedad, ante las secuelas de la exclusión social y la falta de legitimidad del aparato estatal que condujeron en el caso colombiano a las intensas protestas ciudadanas del año 2020.
6. El profesor Edgar González nos permite comprender que el pensamiento administrativo está necesariamente conectado por su interdependencia de los modelos económicos y de gestión e influido por la fase de la historia en que se sucedieron hechos que necesariamente son derivados de acontecimientos económicos políticos, culturales, que, entre otros, definen la problemática pública de cada época. Él lo sintetiza así: “El pensamiento administrativo debe leerse a la luz del contexto que fundamenta la existencia de las organizaciones y que son grandes condicionantes estructurantes o determinantes de lo que es su desarrollo organizacional” (González, 2019: 23). Ramio (2016) lo ratifica al mencionar que el Estado y la administración pública son variables dependientes de todo lo que emerge en su entorno, de allí que es incuestionable desconocer el impacto tan definitivo que tienen las tendencias y escuelas económicas en la estructuración de sus fundamentos.
7. El siguiente pronunciamiento de Carles Ramió y Salvador, como críticos y aportantes para el desarrollo de la gestión pública, nos deben retar frente a nuestro rol de formadores de los líderes de la gestión pública en el inmediato futuro cuando dictaminan:

“Muchos son los retos y la administración pública carece de capacidad de reacción por encontrarse atezada por un modelo organizativo y por un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoletos. Los retos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propios del siglo XIX. Pero además la administración pública se encuentra completamente paralizada por capturas de carácter político, corporativo y sindical...pero ambos no se han preocupado en exceso por lograr un mayor refinamiento

institucional y por modernizar las anticuadas arquitecturas organizativas” (Ramió y Salvador, 2018, p. 2).

Más adelante, estos dos autores fijan así los desafíos de esta disciplina administrativa:

“La administración pública se juega en las próximas décadas su propia supervivencia. O se renueva institucionalmente de forma robusta y creativa o muere, desaparece. Es obvio que no estamos hablando de una potencial muerte o desaparición física: seguramente siempre van a existir administraciones públicas. Aquí lo que está en juego es una supervivencia conceptual en el sentido de que la administración siga siendo el actor más relevante en el actual sistema complejo de la gobernanza. Los enormes cambios que hemos estado experimentando, tanto a nivel tecnológico como económico, social y político, entre finales del siglo pasado y principios del presente parece que solo son la punta del iceberg del gran cambio que se avecina” (Ramió y Salvador, 2020, p. 10).

8. En este análisis hemos podido interpretar el legado que ha dejado hasta ahora el modelo neoliberal desarrollado a partir de las teorías de Friedman que ha conducido a una maximización de las ganancias y a una privatización y concentración de las utilidades en esa minúscula élite asociada con la cúspide gobernante que ante los escenarios de crisis socializan las pérdidas profundizando así las brechas sociales y marginando a la nación en los extremos más críticos de los indicadores de desigualdad social. He aquí el gran reto de la academia y en especial de los programas relacionados con la Administración Pública para propiciar una mirada sistémica y de interdependencia de las variables sociales que confluyen dentro del entramado social.

## Referencias

- Aguilar, Luis f (2018) Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza, Universidad de Guadalajara, México.
- Cabra, Nicolás (2019) Globalización como proceso sinérgico en la evolución del desarrollo humano y la educación, Facultad de Ciencias Económicas - Centro de Investigación para el Desarrollo, Bogotá, D.C.
- Ezquerro, Marcos, (2006) Diario el País , España, Friedman-Keynes: de la ruptura a la convergencia, Disponible en:  
[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2006/11/18/economia/1163832984\\_850215.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2006/11/18/economia/1163832984_850215.html)
- González, Edgar (2019) Seminario de Administración Pública, ESAP. Keynes, J.M.(1936) The General Theory of Employment, interest an Money.
- Larrouqué, Damien ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano” ?,Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana, Revista #70 (Febrero, 2018) del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD.  
<https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200001/357559200001.pdf>
- Martínez, Jh José (2005) El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte, Revista Universidad Autónoma de México, Revista de la Universidad Autónoma de México -UNAMdisponibles en:  
[www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/download/49110/44166](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/download/49110/44166)
- Moreno, Andrés (2016), Estado de bienestar keynesiano, ¿sosteniendo al capitalismo salvaje?, Revista Digital Isocuanta, Universidad Santo Tomas, Vol. 3 Núm.2, 2016.
- Morin, Edgar (2004). ¿Podemos reformar la administración pública?, Revista del CLAD No.30, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ConfPle-EMorin-IXCong.pdf>
- Morin, Edgar. (2011 a). La vía para el futuro de la humanidad, Editorial Paidós, Barcelona.  
<https://www.edgarmorinmultiversidad.org/index.php/descarga-la-via-para-el-futuro-de-la-humanidad.html>
- Ramió, Carles y Salvador M (2018), La nueva Gestión del empleo público, recursos humanos e innovación de la administración, España.
- Ramió, Carles (2016) El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 66, octubre, 2016, pp. 5-34. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

## Anexo 1.

Síntesis de los elementos más importantes del neweberianismo versus los modelos Neogerencial o NPM y el neweberiano que propone Damien Larrouqué y otros investigadores del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (Revista No.70 de febrero de 2018).

<b>Tipología del Estado: los modelos ideal - típicos</b>				
	<b>Tipo de Estado</b>	<b>Weberiano</b>	<b>Neogerencial</b>	<b>Neoweberiano</b>
<b>Características generales</b>	<b>Imagen asociada</b>	Estado burocrático.	Estado diluido en la “gobernanza”.	Estado piloto de la acción pública (metagobernanza).
	<b>Fuente de legitimidad</b>	Racionalidad.	Racionalidad empresarial.	Racionalidad weberiana.
	<b>Principios</b>	Universalidad, gratuidad, neutralidad, probidad, continuidad, rigor.	Eficacidad, eficiencia, pragmatismo, flexibilidad.	Universalidad, rigor, eficacia, eficiencia, transparencia.
	<b>Modelo de inspiración</b>	Propio, heredado de la historia estatal.	Gestión de empresa.	Endógeno, específico para cada país.
	<b>Concepción del individuo</b>	El ciudadano.	El consumidor o cliente.	El ciudadano – usuario.
	<b>Temporalidad de la acción pública</b>	Visiones de largo plazo.	Visiones de corto y mediano plazo.	Visiones de mediano y largo plazo.

Fuente: Larrouqué, 2016. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 70, Feb. 2018.

	<b>Tipo de Estado</b>	<b>Weberiano</b>	<b>Neogerencial</b>	<b>Neoweberiano</b>
<b>Funcionamiento administrativo</b>	<b>Características generales de la administración</b>	Profesional, calificada, independiente.	Criticada por su supuesta incompetencia e idealmente “esquivada”.	Revalorizada, profesionalizada y eventualmente politizada.
	<b>Tipos de relaciones administrativas</b>	Vertical o jerárquica.	Desconcentrada.	Jerárquica, horizontal y desconcentrada.
	<b>Selección de los agentes públicos</b>	Por su mérito (concurso).	Variable (idealmente por concurso, frecuencia por cooptación).	Por mérito y lealtad política (“clientelismo meritocrático”).
	<b>Estatuto del funcionario</b>	Estable y envidiado.	Criticado (en los discursos) y a veces jurídicamente fragilizado.	Revalorizado (tanto financieramente como socialmente).
	<b>Cuadro legal</b>	Rígido, impersonal y respetado.	Importado y transcripto (recetas del NPM).	Idealmente moldeable, preservación del ethos del servicio público.
	<b>Lógicas o instrumentos asociados</b>	Procesuales.	Alianzas público-privadas, contratos.	“Integración intersectorial”.
	<b>Modalidades de gestión</b>	Lógica top-down.	Tendencia al “bypass” administrativo.	“Cogestión”, “copartición”.
	<b>Principales críticas</b>	Inercia institucional, gran resistencia al cambio.	Complejidad de la acción pública, problemas de imputabilidad, sufrimiento en el trabajo, etc.	Visión normativa.

Fuente: Larrouqué, 2016. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 70, Feb. 2018

## Sobre el autor



### **Oscar Salazar Duque**

Doctor en Pensamiento Complejo de Multiversidad Mundo Real Edgar Morín, México. Magister Gestión de Organizaciones Universidad EAN Bogotá; Especialista en: Administración Pública de la ESAP, Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario - Bogotá, Docencia Universitaria de la Universidad Militar- Bogotá; Pregrados: Administración en Salud, Universidad de Antioquia y Ciencias Económicas y Administrativas (CP) Universidad de Ibagué. Profesor Titular de Posgrados Escuela Superior de Administración Pública, Uninorte, U. Boyacá y en pregrado APT de la ESAP. Exgerente de ESE, EPS e IPSs entre otros. Correos electrónicos: [zydconsultores@gmail.com](mailto:zydconsultores@gmail.com) & [oscar.salazar@esap.edu.co](mailto:oscar.salazar@esap.edu.co)

A hand holding a lit glass bottle with a flame coming out of the neck, set against a background of bokeh lights.

**La innovación social en el  
marco del Plan Nacional de  
Desarrollo 2023-2026**

Leonardo Rodríguez González

# La innovación social en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2023 -2026

Leonardo Rodríguez González<sup>1</sup>

## Resumen

La innovación social en Colombia es un campo poco explorado y es desarrollada por organizaciones en su mayoría de carácter estatal con muy poca participación del sector privado. Dadas las necesidades de la superación de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones medio ambientales, la superación de la desigualdad, la inclusión social y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es importante generar marcos de análisis que permitan impulsar las prácticas de innovación social en el país. El presente artículo da cuenta de las acciones que en clave de política pública viene adelantando el gobierno nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia de la Vida 2023 – 2026, para su implementación en distintos sectores de la sociedad colombiana.

**Palabras claves:** Innovación social, Plan Nacional de Desarrollo, Política Pública

## Introducción

La innovación social se entiende como un producto cultural desarrollado por una comunidad que incorpora variables de los sistemas culturales y procesos de acción social donde cobra importancia la historia del proceso, los valores que se ven proyectados en dichas definiciones y los elementos estructurantes que se articulan en forma de dimensiones o rasgos (Hernández-Ascanio, Tirado-Valencia, & Ariza-Montes, 2016). Las innovaciones sociales representan cambios dadas las nuevas realidades sociales, es decir, que tienen efectos sobre las personas que trascienden la dimensión económica, así que es una intercepción entre la reflexión sociológica y la acción social que parte de las problemáticas sociales, pero se orienta bajo acciones intensionales (Kesselring y Leitner, 2008).

Según el gobierno colombiano, el aumento de la acumulación de capital en actividades de baja productividad y poco diversificadas, al igual que el aumento de la pobreza, son resultados de la falta de innovación, investigación y desarrollo (DNP, 2023, 145). Actualmente, Colombia ocupa el puesto 63 entre 132 países en el índice global de innovación (DNP, 2023, p. 150).

Este artículo presenta una reflexión con enfoque cualitativo y de tipo descriptivo a través del análisis del Plan Nacional de Desarrollo Colombia

---

<sup>1</sup>Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: [fredy.rodriguez@esap.edu.co](mailto:fredy.rodriguez@esap.edu.co)

Potencia de la Vida 2023 – 2026, para caracterizar la apuesta gubernamental con relación a la innovación social en Colombia.

### **La innovación social como concepto**

Si bien la innovación social es un concepto importante en el contexto mundial que se caracteriza por su complejidad, multidisciplinariedad y emergencia (Hernández, Tirado, & Ariza, 2016), se ha estudiado relativamente poco y no cuenta con literatura extensa en Colombia ya que se carece de fuentes académicas que hayan reflexionado sobre la importancia y aplicación de este enfoque. La falta de investigaciones en este campo sobre emprendimientos e iniciativas dificulta la creación y fortalecimiento de los aspectos sociales y económicos de estas iniciativas lo que las hace más vulnerables en su desarrollo.

Trabajos como el de Ávila y Monzón (2018) se centran en la búsqueda de relaciones entre paradigmas emergentes tales como innovación social, la economía colaborativa, la empresa social, la responsabilidad social empresarial, la economía circular, la economía del bien común entre otros enfoques. Ellos abren un campo a la búsqueda de metodologías para poder aterrizar estos nuevos paradigmas que están alineados para la mejorar en las prácticas sociales y económicas en el marco de la sostenibilidad, la sustentabilidad y la generación de nuevas formas de valor. Una de las conclusiones más importante del trabajo de Ávila y Monzón (2018), con base en los planteamientos de Stiglitz (2016), es que la economía de carácter social permitirá el equilibrio económico deseable, para lo cual es necesario un desarrollo institucional de diversas ordenes, es decir desde lo global hasta lo local.

Colombia es uno de los pocos países que cuenta con una estructura institucional para el desarrollo de la innovación social y que se ha venido promoviendo en la agenda de política pública desde el año 2007. La innovación social ha tenido un enfoque para la reconciliación y la búsqueda de la superación de la pobreza y la desigualdad.

La innovación social como concepto se refiere a la innovación en la creación de productos y resultados a nivel social, sin importar cual sea el sector de la economía en el cual se encuentren (Abreu, 2011). Este concepto se ha venido transformando en un factor importante para el desarrollo económico creciente y perdurable. Su objetivo es disminuir las brechas y que no

perjudique las relaciones humanas y promover el bienestar conjunto para los miembros de una comunidad (CAF Banco de desarrollo de América Latina 2015). La innovación social ha sido enfocada en lo humano, en la particularización y enfoque individual y de la diferencia. Varios son los problemas que aquejan a la sociedad actual, entre otros el cambio climático, las epidemias y el incremento en la desigualdad (Murray, 2010).

## **La innovación social como práctica**

### **Política Pública para la Ciencia, Tecnología e Innovación**

En el año 2021, Colombia ocupó el puesto 67 “entre los 132 evaluados en el Índice Global de Innovación (GII), situándose por debajo de otros países de América Latina como Chile, México, Costa Rica, Brasil, y Uruguay (WIPO, 2021)” (CONPES, 2021, p.10). La paradoja de la innovación consiste en que los países en desarrollo innovan mucho menos que los países desarrollados (CONPES, 2021, p.20).

La Ciencia, Tecnología e Innovación “*se define dentro de sistemas de innovación conformados por diferentes actores y capacidades, cuyo fomento es clave para incrementar la competitividad de los países en un contexto globalizado*” (CONPES, 2021, p.20). Las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) cubiertas en el marco conceptual de Sistemas Nacionales de Innovación conciben la innovación como un proceso interactivo que puede generar retroalimentación (CONPES, 2021, p. 20).

El objetivo general de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación es: “*incrementar la contribución de la CTI al desarrollo social, económico, ambiental y sostenible del país con un enfoque diferencial, territorial y participativo, para contribuir a lograr los cambios culturales que promuevan una sociedad del conocimiento*” (CONPES, 2021, p.52).

Dentro de los objetivos específicos de la política se encuentran:

**“Objetivo Específico 3:** mejorar las capacidades y condiciones para innovar y emprender; la transferencia de conocimiento y tecnología hacia el sector productivo y la sociedad en general, así como las condiciones para favorecer la adopción de tecnologías e incrementar los niveles de innovación y productividad del país.

**Objetivo Específico 4:** aumentar la inclusión social en el desarrollo de la CTI, las capacidades regionales en CTI, y la cooperación a nivel regional e

internacional, para consolidar el Sistema Nacional de CTI los sistemas regionales de innovación” (CONPES, 2021, p. 52).

Dentro de las estrategias que definen y conforman la Política Pública de Ciencia, Tecnología e Innovación, se encuentra la estrategia tres, la cual consiste en *“mejorar las capacidades y condiciones para innovar y emprender, la transferencia de conocimiento y tecnología hacia el sector productivo y la sociedad en general, así como las condiciones para favorecer la adopción de tecnologías e incrementar los niveles de innovación y productividad del país”* (CONPES, 2021, p.58).

La línea de acción siete de la tercera estrategia está enfocada en *“Mejorar las capacidades y condiciones para innovar y emprender”* (CONPES, 2021, p.58). Por tanto, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación junto con el apoyo del SENA y el DNP articulan la oferta haciendo énfasis en el fomento de la innovación en las empresas y el desarrollo de la gerencia. El periodo de implementación de la línea de acción relacionada con mejorar las condiciones para innovar y emprender está entre el 2022 y 2031.

La estrategia número cinco del CONPES se centra en el aumento de la inclusión social y menciona los Sistemas Regionales de Innovación (CONPES, 2021, p.61). El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación construyó el libro verde como aporte a la innovación transformativa. El propósito de este documento es contribuir a la solución de desafíos en materia social, económica y ambiental en concordancia con la política de innovación transformativa y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS (CONPES, 2021, p.13).

En esta misma dirección, la Misión Internacional de Sabios de 2019 (reunión convocada por el Gobierno Nacional del año 2019 que convocó 47 expertos en diferentes áreas del conocimiento de nivel nacional e internacional) estableció una serie de misiones y metas, dentro de las que se encuentran reducir la desigualdad social y la pobreza multidimensional en Colombia a partir del conocimiento científico y la innovación social (CONPES, 2021, p.15).

En cuanto al concepto de innovación, el CONPES (2021, p. 18) lo define como:

- Un proceso que consta de tres partes:
  1. La generación, desarrollo o adaptación de una invención.
  2. La realización o materialización de una invención.

### 3. La implementación de una invención.

- Es un proceso dinámico y no lineal que incluye actividades de gestión, técnicas, de diseño, de manufactura y comerciales; por tanto, las actividades de innovación se desarrollan en el sector empresarial, gubernamental y en las organizaciones en general.
- Finalmente, el resultado del proceso de innovación es la obtención de productos o procesos nuevos o mejorados diferentes a sus versiones anteriores.

Por lo anterior, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación implementa un programa de experimentación para impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación con enfoque transformativo con el fin de promover *“la innovación social y la apropiación del conocimiento; el desarrollo de soluciones a partir de métodos participativos y de co-creación, y el impulso a las capacidades científicas en las comunidades y la ciudadanía”* (CONPES, 2021, p. 60), con base en las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios.

La línea de acción 16 que hace parte del eje estratégico número seis de la política consiste en aumentar la capacidad de inteligencia e información estratégica en la CTI. Para llevar a cabo esta línea de acción, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el apoyo del DNP, liderará el desarrollo e implementación de una estrategia que va a aportar *“insumos para orientar la investigación y la innovación de conformidad con las capacidades nacionales”* (CONPES, 2021, p. 65).

Y respecto a la innovación empresarial el CONPES indica que:

El Gobierno Nacional ha establecido varios instrumentos de fomento a la innovación empresarial, *“algunos ejemplos son el programa iNNpulsatec, fábricas de productividad, y los programas de vouchers de innovación que se han implementado en distintas regiones”* (CONPES, 2021, p. 84). El gobierno ha desarrollado programas *“para promover la innovación empresarial: (i) Economía circular, organizada, y sostenible de la Agencia de Emprendimiento e Innovación del Gobierno Nacional; (ii) Vouchers de innovación; (iii) Pactos por la innovación; (iv) Alianzas por la innovación, y (v) el Sistema de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Investigación”* (CONPES, 2021, p. 85).

En síntesis, para el Estado colombiano, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en articulación con otros sistemas nacionales,

funciona como centro del Desarrollo Ambiental, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Desarrollo Productivo y el Desarrollo Tecnológico a través de la operatividad de los objetivos, líneas estratégicas y marcos de acción aquí señalados.

### **Innovación social en el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia de la Vida 2023 – 2026**

De acuerdo con la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026, el Gobierno Nacional desarrolla proyectos de ciencia, tecnología e innovación desde el sector defensa en alianza estratégica con el sector público y privado y con la academia. Estos proyectos incorporan “*lineamientos para el aprovechamiento comercial de los bienes intangibles y derechos de propiedad intelectual*” (Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2023, p. 84).

El Gobierno Nacional implementa una estrategia para fortalecer la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud con el fin de incentivar el desarrollo tecnológico e investigativo del área. Esto se realiza implementando la misión de innovación e investigación para la transferencia y apropiación de conocimiento y fomentando la garantía de la disponibilidad de tecnologías y servicios innovadores para la “*autonomía sanitaria y el bienestar social*” (DNP, 2023, p.98).

También advierte que el deporte, la recreación y la actividad física tendrán su propio sistema de información sectorial para contribuir a la gestión del conocimiento, a la innovación y, por tanto, a la toma decisiones (DNP, 2023, p.109).

En cuanto al relacionamiento con comunidades étnicas dentro del territorio, el Gobierno Nacional:

“Promoverá la vinculación de patrones ancestrales de producción y consumo en la artesanía, basados en el conocimiento y la innovación, con un enfoque de sostenibilidad integral, para la búsqueda de oportunidades de financiamiento, participación y reconocimiento por parte de la población nacional y extranjera, a través de rutas artesanales en el territorio nacional con enfoque diferencial y territorial, y se desarrollará un programa institucional para fortalecer y promover los procesos de innovación social” (DNP, 2023, p.123).

También señala que se impulsarán modelos abiertos y participativos con el fin de mejorar la comunicación pública y la divulgación e impacto de la ciencia, tecnología e innovación (DNP, 2023, p.123).

En el mismo documento, se observa que el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación tienen poca articulación. En palabras del mismo gobierno, esto ha limitado el desarrollo y transferencia de tecnología y la competitividad del sector agropecuario (DNP, 2023, p.127). Por ello, se propone fortalecer la oferta agroalimentaria en forma sostenible para que haya mayor disponibilidad de alimentos a través de lo que denomina la evolución de los sistemas agroalimentarios desarrollando las cadenas de valor agregado intensivas en innovación y conocimiento (DNP, 2023, p.131), pues, en correspondencia con la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo de Paz, el gobierno colombiano *“debe producir más alimentos de manera eficiente e incluyente con los pequeños productores y utilizando ciencia, tecnología e innovación”* (DNP, 2023, p.132).

Los procesos en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria *“y el Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, deben tener en cuenta el diálogo intercultural entre los saberes ancestrales y el conocimiento científico en materia de agroecología, semillas nativas, manejo del agua, y de la logística agropecuaria mediante el fortalecimiento de los sistemas territoriales de innovación”* (DNP, 2023, p.133). Para ello, el gobierno implementa *“la misión de investigación e innovación “derecho a la alimentación” que busca el impulso a procesos de industrialización, aumento de la productividad agropecuaria y avanzar en el legado de hambre cero a partir del desarrollo, adaptación y/o adopción de tecnologías”* (DNP, 2023, p.133).

Con relación al sector minero energético, el Gobierno Nacional realiza un proceso de formalización y fomento de la pequeña minería, incorporando pautas de seguridad, orientadas a la innovación en áreas de control de atmósferas viciadas, estudios de geomecánica y estabilidad de labores extractivas (DNP, 2023, p.163). También implementa la misión *“Energía eficiente, sostenible y asequible”* con el objetivo de garantizar el acceso y uso de energías seguras y sostenibles lo cual requiere el desarrollo de tecnología para la transición energética. Para el desarrollo de dicha transición se necesita *“impulsar programas y proyectos de investigación, desarrollo e innovación”*

*de manera conjunta con las organizaciones productivas y de transferencia nacional e internacional de tecnología” (DNP, 2023, p.170)*

Para aportar al desarrollo de ciudades circulares que contribuyan a la neutralidad del carbono y la resiliencia climática, entre otras estrategias, se fomenta la digitalización, medición inteligente, control de pérdidas e innovación del sector agua y saneamiento básico (DNP, 2023, p.168). Siendo parte de la política de reindustrialización, la innovación empresarial debería aumentar a partir del escalamiento de servicios, condiciones y capacidades de extensión tecnológica que logren cerrar las brechas tecnológicas para el desarrollo productivo regional (DNP, 2023, p.173).

En lo referente a la innovación en el conocimiento, el Plan Nacional de Desarrollo establece un aumento en los recursos para investigación y desarrollo, así como la actualización del marco que regula la investigación y la innovación con el propósito de sofisticar el aparato productivo y, por tanto, permitir una evolución hacia una economía del conocimiento (DNP, 2023, p.172), *“Se impulsarán programas institucionales para el fortalecimiento de infraestructuras de investigación, desarrollo tecnológico e innovación y la dinamización de actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), con el propósito de aumentar la calidad e impacto del conocimiento en la sociedad” (DNP, 2023, p.174).*

También llama la atención la puesta en marcha de estrategias de innovación para combatir la corrupción, *“[...]Se diseñará una regulación eficiente y de impacto, y la transformación del Estado avanzará en términos de transparencia, digitalización, capacidad de desarrollo inclusivo e innovación para combatir de manera eficaz las diferentes formas de corrupción” (DNP, 2023, p.205).*

De otra parte, se pondrán en marcha acciones de innovación que contribuya a la paz, para lo cual se implementará el *“Programa Ciencia para la Paz y la Ciudadanía, con actividades de generación y aplicación de conocimientos e innovaciones que contribuyan a la paz. El programa se desarrollará en los municipios PDET (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial), en espacios territoriales de capacitación y reincorporación, en nuevas áreas de reincorporación y, en general, en territorios en conflicto” (DNP, 2023, p.225).*

## Conclusiones

El concepto de innovación social se refiere a la innovación en la creación de productos y resultados a nivel social, sin importar cual sea el sector de la economía en el cual se encuentren (Abreu, 2011). Este concepto se ha venido transformando en un factor importante para el desarrollo económico creciente y perdurable. Su objetivo es disminuir las brechas, que no perjudique las relaciones humanas y promover el bienestar conjunto para los miembros de una comunidad (CAF Banco de desarrollo de América Latina 2015).

En Colombia, la innovación social es un campo del conocimiento poco explorado y trabajado. Se debe reconocer que el principal promotor de la innovación social ha sido el Estado colombiano a través de documentos de política pública, del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y de la generación de estrategias en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de las apuestas estatales, se destaca un compromiso por priorizar los sectores de defensa, ciencia y tecnología, agropecuario, industrial y minero energético, y se señalan acciones estratégicas en temas transversales como el tema étnico, lucha contra la corrupción y construcción de paz en los territorios.

Finalmente, se reconoce un campo de amplia exploración para que organizaciones del ámbito académico fortalezcan los procesos de formación, capacitación e implementación de ejercicios que apoyen los esfuerzos públicos y privados hacia la innovación social como motor de una mayor productividad y de la reducción de la pobreza.

## Referencias

- Belén, C. & Pérez, J. (2019). Innovación Social como herramienta en la transformación de una sociedad inclusiva. *Accesibilidad e Innovación Social*. Recuperado de: [574262595009.pdf](https://redalyc.org/pdf/574262595009.pdf) (redalyc.org)
- Chaves Ávila, R., & Monzón Campos, J. L. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *Revista de Economía Pública, Social y cooperativa*, 5-50.
- CONPES (2021). Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022 – 2031. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4069.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2023). Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>
- Hernández, J., Tirado, P., & Ariza, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (88), 165-199.
- Hernández-Ascanio, J., Tirado-Valencia, P., & Ariza-Montes, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. *Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative*, 164-199. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/174/17449696006.pdf>
- Reyes, G., Hernández, O., González, F., (2019) Liderazgo comunitario y su influencia en la sociedad como mejora del entorno rural, *Revista INNOVA ITFIP*. 5 (1). 15 – 27
- Rasti Borazjani Faghat. E, K. N. (2020). A paradigmatic model for shared value innovation management in the supply chain: A grounded theory research. *International Journal of Innovation Science*, 1-17.
- Vega, J. (2017) *Innovación Social*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) – Paraguay. ISBN 978-99967-829-9-2
- Yang, T. Y. (2020). The corporate shared value for sustainable development: An ecosystem perspective. *Sustainability (Switzerland)*, 1-16.

## Sobre el autor



### **Leonardo Rodríguez González**

Administrador de Empresas de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios de Especialización en Políticas Públicas de la misma Universidad.

Especialista en Políticas Públicas y Derecho a la Ciudad de la Universidad Abierta de Cataluña, España. Docente de cátedra de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP sede central, y actualmente gerente de operación de Catastro Multipropósito en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC.

Correo electrónico:

[fredy.rodriguez@esap.edu.co](mailto:fredy.rodriguez@esap.edu.co)



**Integración del diagrama de  
PERT en el control fiscal y  
disminución del riesgo en la  
ejecución de proyectos  
financiados con el Sistema  
General de Reglías**

Diego Esteban Villarreal López

# Integración del diagrama de PERT en el control fiscal y disminución del riesgo en la ejecución de proyectos financiados con el Sistema General de Regalías

Diego Esteban Villarreal López<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo plantea el uso del diagrama de Pert, representado en la campana de Gauss, para la gestión de los proyectos a ser ejecutados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), como método para disminuir el riesgo de incertidumbre en la ejecución de proyectos de inversión pública.

La implementación del diagrama de Pert en la formulación y seguimiento de inversión pública busca ser una herramienta para contribuir a mejorar las condiciones para el monitoreo, control y evaluación de los proyectos bajo los parámetros de buenas prácticas. Así mismo, el presente trabajo busca describir cómo la evolución de las buenas prácticas incorpora las diferentes herramientas tecnológicas conocidas para mejorar el control fiscal y disminuir el riesgo de corrupción en la ejecución de los proyectos de inversión.

**Palabras clave:** Diagrama de Pert, Sistema General de Regalías, Gauss, seguimiento, monitoreo, control y evaluación, riesgo e incertidumbre.

## Introducción

El Sistema General de Regalías -SGR- se creó mediante el Acto Legislativo 005 de julio de 2011 y la Ley 2056 de 2020. Cuenta con una metodología para mejorar la destinación de los recursos.

Gran parte de los proyectos financiados con este fondo se han destinado para infraestructura e inversión social. Sin embargo, en este sector de mayor de ejecución de proyectos es precisamente donde se presenta un mayor número de casos de posible corrupción.

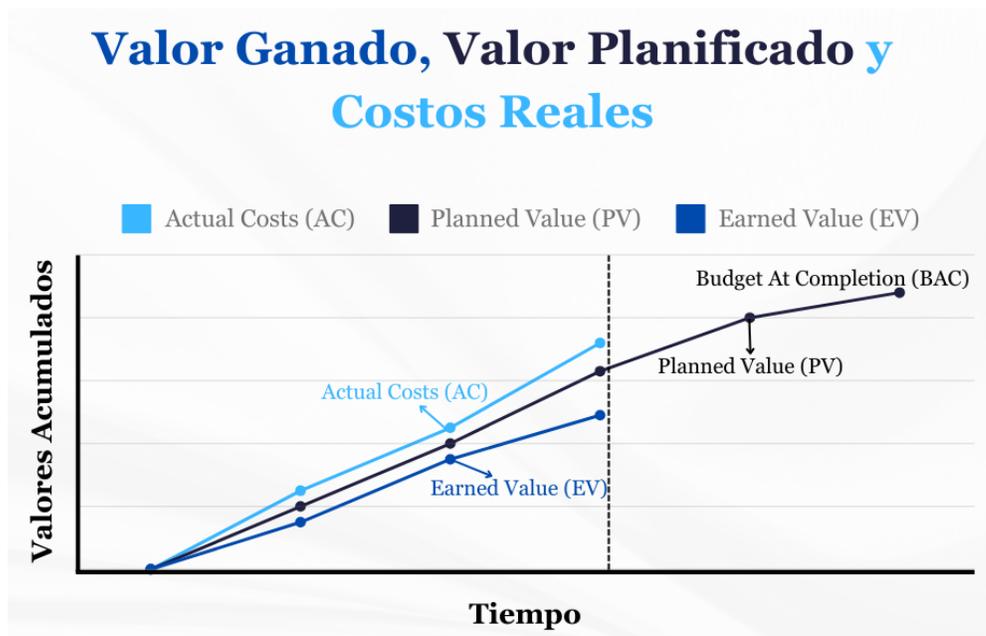
El principal reto de la vinculación de la herramienta conocida como diagrama de PERT consiste en vencer la costumbre en la falta de innovación en los sistemas de fiscalización. Con la implementación del diagrama si puede hacer una estimación en tiempo y costo de forma gráfica mucho más acertada para orientar a las entidades de vigilancia y monitoreo a emitir alertas que puedan

---

<sup>1</sup> Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: [diegoevil@hotmail.com](mailto:diegoevil@hotmail.com)

determinar de forma eficaz los gastos finales de los proyectos ejecutados bajo el sistema.

En la actualidad, se ha implementado la plataforma conocida como Gesproy para la gestión, monitoreo, control y evaluación de proyectos. Esta plataforma utiliza como referencia de avance la curva S. Sin embargo, esta curva no proporciona una perspectiva de riesgo, sino más bien refleja el avance del proyecto y desviación en el presente (ver figura 1).



**Figura 1. Representación gráfica Curva S**

Fuente: elaboración propia<sup>2</sup>

El objetivo de este trabajo es proporcionar una alternativa de integración de una herramienta que contribuya al mejoramiento de la formulación y seguimiento de los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías sin necesidad de poseer un conocimiento técnico especializado.

### **Metodología**

Se realizó una revisión bibliográfica sobre la normatividad vigente para la formulación, control, monitoreo y evaluación de proyectos de inversión y

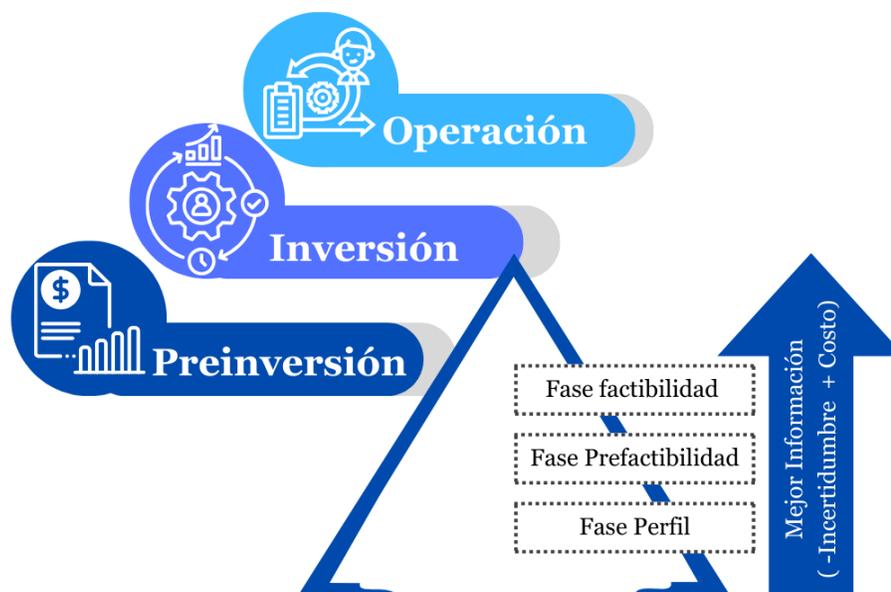
<sup>2</sup> Nota: Adaptada de Curva S: Ejemplos, Sinnaps,2023, <https://www.sinnaps.com/blog-gestion-proyectos/curva-s-en-proyectos-curva-de-avance>

proyectos a ser ejecutados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Con la información obtenida fue posible identificar las deficiencias en el control fiscal de los recursos para la disminución de las brechas de desigualdad y sugerir el uso del diagrama de PERT bajo una representación gráfica de la campana de Gauss, como alternativa para mejorar la visualización de los niveles de ejecución de proyectos, a fin de disminuir los niveles de riesgo de corrupción y mejorar los niveles de competitividad a los municipios que hacen uso e implementación de este tipo de recursos.

## Discusión

A través de consultas a las bases de datos nacionales se logró identificar que la herramienta utilizada para la formulación de proyectos en el sector público es la Metodología General Ajustada (MGA) la cual se encuentra disponible en versión web, donde se establece el proceso del ciclo de vida de los proyectos de inversión de la siguiente forma: perfil (fase I) prefactibilidad (Fase II) y factibilidad (Fase III). (Figura 2).



**Figura 2. Fases y etapas del ciclo de vida del proyecto**

Fuente: elaboración propia<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Nota. Adaptada de Fases y etapas del ciclo de vida del proyecto, por DNP, 2023, [https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento\\_conceptual\\_2023.pdf](https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf)

También se identificaron las herramientas complementarias para la formulación, monitoreo, control y evaluación de proyectos (Tabla No.1).

**Tabla No 1. Herramientas disponibles para formulación y control de proyectos.  
Formulación / Monitoreo**

MGA Web	Suifp Sgr Suifp Territorio SPI PIIP Gesproy
---------	---

Fuente: elaboración propia

Es importante señalar que la representación gráfica utilizada en la Gráfica 1 es el resultado de la iteración del cumplimiento técnico y financiero del proyecto; sin embargo, su interpretación requiere un alto conocimiento técnico que, en muchos casos, dificulta el entendimiento por parte del lector sobre el nivel de riesgo de incumplimiento de los proyectos. Por este motivo, la inserción del diagrama de Pert en el proyecto y su representación gráfica a través de la campana de Gaus puede disminuir el grado de incertidumbre en la ejecución del mismo, incluso desde el proceso licitatorio, debido a que las condiciones financieras evitan que una empresa licite por debajo del nivel de riesgo máximo permitido para el proyecto, lo cual arroja, bajo el contraste del flujo de mercado, una estimación más acertada de los componentes financieros necesarios para evitar un desequilibrio económico.

Para lograr un resultado concluyente respecto a la información considerada se requiere incluir el análisis de:

$$t_e = \frac{a + 4n + b}{6}$$

Donde:

$t_e$  = tiempo esperado de la actividad

$a$  = tiempo optimista de la actividad

$b$  = tiempo pesimista de la actividad

$m$  = tiempo más probable de la actividad

- -25% a +75% (etapa de inicio)
- -10% a +25% (planificación o presupuesto)
- -5% a +10% (etapa avanzada del proyecto)

$CE$  = Costo esperado del proyecto; es la suma de todos los costos promedios de cada actividad y sigue una distribución normal. La desviación estándar del costo de cada actividad,  $\sigma_{ce}$  y del proyecto corresponden a las siguientes fórmulas:

$$\sigma_{ce} = \frac{b - a}{6}$$

La varianza del proyecto es =  $\Sigma(\sigma_{ce})^2$

Desviación estándar para el  $CE$  (Costo esperado del proyecto),  $\sigma_{CE}$ :

$$\sigma_{CE} = \sqrt{\Sigma \sigma_{ce}^2}$$

$Z$  = Cantidad de desviaciones estándar de la media, y se halla con la tabla estadística

para una probabilidad dada.

$$z = \frac{Cs - CE}{\sqrt{\Sigma \sigma_{ce}^2}}$$

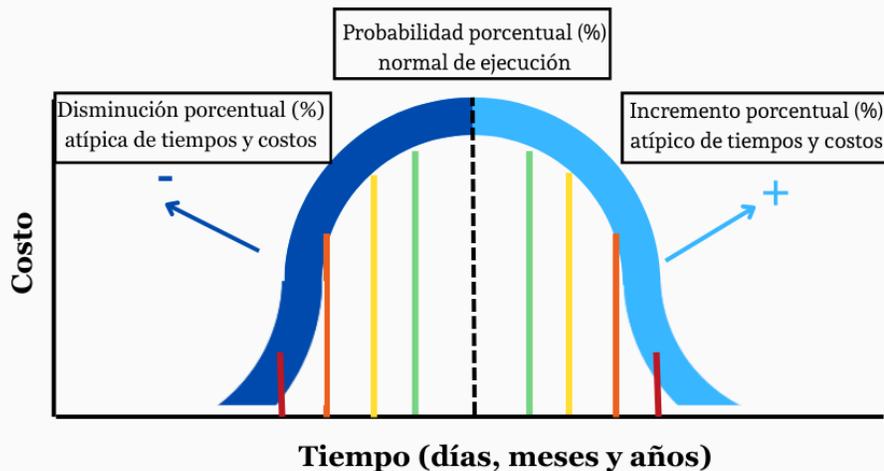
$Cs$  = Es el costo del presupuesto oficial de la entidad contratante.

Reserva administrativa =  $Z \sigma_{CE}$

Teniendo en cuenta lo anterior es posible decir que:

Una vez implementado el análisis del diagrama de Pert se puede hacer una representación gráfica mediante el uso de la campana de Gauss para advertir sobre el estado actual y probabilidad de incumplimiento de tiempos y costos en los proyectos de inversión de la siguiente forma: figura 3.

## Variación de probabilidad mediante uso de Campana de Gauss



**Figura 3. Variación de probabilidad mediante uso de campana de Gauss**

Fuente: elaboración propia

Donde:

- **Líneas verdes:** representan el rango de riesgo controlado previsto para la ejecución del proyecto entre el 100 y el 75%.
- **Líneas amarillas:** representan una probabilidad de materialización de algún riesgo durante la ejecución del proyecto entre el 75% y el 50%.
- **Líneas naranjas:** representan una posible materialización de más de 50% de los riesgos previstos del proyecto.
- **Líneas rojas:** representan la materialización de más de 75% de los riesgos previstos e imprevistos del proyecto, por lo cual se inicia un estado crítico.
- Una disminución atípica, así como un incremento atípico en tiempo y costos refleja una mala planeación y visualización de los riesgos previstos.

Lo anterior se traduce en la inserción de una gráfica de control de materialización de riesgos que sea sencilla de analizar por parte del evaluador, para de esta forma generar un mayor grado de transparencia en los procesos realizados para la ejecución de los proyectos.

Para lograr un resultado concluyente es necesario reconocer que, a pesar de que es posible realizar una verificación del estado de avance y ejecución del proyecto, esta se realiza sin previo análisis del nivel de riesgos de ejecución.

Por esta razón se puede inferir que un análisis previo puede disminuir los planes de mejorar y disminuir el riesgo de corrupción, ya que se presentan valores mínimos necesarios para la ejecución de proyectos y valores máximos que podrían exponer de forma certera los intentos de manipulaciones de las condiciones iniciales y finales de los proyectos a ser ejecutados independiente del sector de formulación.

Con lo anterior se destaca que la ejecución adecuada de los proyectos a través de su ciclo de vida requiere una apropiada interacción (ver Figura 4) entre la formulación del proyecto, sus factores de monitoreo y el análisis de resultados con el ánimo de que la solución final pueda ser replicada en otros escenarios.



**Figura 4. Modelo de Formulación seguimiento y ejecución de proyectos públicos en Colombia**  
Fuente: elaboración propia

En esta figura se observa la interacción mínima entre los componentes básicos para la generación de proyectos de éxito y gran impacto.

## Conclusión

Una mejora en el uso de herramientas de seguimiento y evaluación de proyectos que prioricen el análisis de riesgos de ejecución disminuye la materialización de eventos de corrupción, puesto que ante una mayor concentración de análisis de datos se puede hacer una estimación con mayor

grado de precisión, minimizando los riesgos en la toma de decisiones y, en consecuencia, los costes por eventos materializados de corrupción. Así se lograrían disminuir los efectos negativos y fallos en formulación de proyectos posteriores.

Finalmente, el reto que enfrentan las nuevas generaciones en la gerencia de proyectos consiste en aplicar de forma correcta nuevos métodos de formulación y ejecución de proyectos que garanticen la optimización de recursos, evite demoras en la entrega del producto final y garanticen su calidad.

## Referencias

- Alto directivo.com (2020) Qué es la campana de Gauss y para qué se puede utilizar, <http://www.altodirectivo.com/secciones/26514/que-es-la-campana-de-gauss-y-para-que-se-puede-utilizar>.
- Blanco González, H., & Rodríguez Agatón, D. G. (2020). Propuesta metodológica para el análisis de viabilidad financiera de una obra civil en un proceso licitatorio.
- Congreso de la república Acto Legislativo 5 de 2011 (julio 18) Diario Oficial No. 48.134 (2011) [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_05\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_05_2011.html).
- Chamorro Solórzano, G. E., Pérez Ruíz, D. D., & Serrano Guzmán, M. F. (2022). Rol del interventor en la gestión de proyectos de infraestructura pública: estudio de caso del Valle del Cauca, Colombia. *Ciencia Ergo Sum*, 29(1), 1–16. <https://doi-org.bibliotecavirtual.unad.edu.co/10.30878/ces.v29n1a>
- Departamento administrativo de la función pública LEY 2056 DE 2020 (2020) "Por La Cual Se Regula La Organización Y El Funcionamiento Del Sistema General De Regalías" [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/opdt/Ley\\_2056\\_de\\_2020.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/opdt/Ley_2056_de_2020.pdf)
- Estamática (2020). Distribución Normal, <https://estamatica.net/distribucion-normal/>.
- Espinosa Sierra Zulma Yohana & Muñoz Camacho Ángela Viviana (2023) Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia. [https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento\\_conceptual\\_2023.pdf](https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf)
- Merizalde, J., Castro Carrera, F., Castro, P., & Osorio, J. C. (2021). Aproximación De Curvas “S” Para La Planeación De Proyectos De construcción Mediante Modelos Logísticos. *Investigación Operacional*, 42(3), 354–374.
- Moreno Mencía, P. (2020). Aplicación de la Econometría en la Evaluación de Políticas Públicas: Application of Econometrics in the Evaluation of Public Policies. E-Pública: Revista Electrónica Sobre La Enseñanza de La Economía Pública. 27, 27–38.
- Ravelo-Méndez, R., Gonzalo Ordóñez-Matamoros, H., & Lobo-Anaya, K. (2021). Buen Gobierno Y Discrecionalidad En El Sistema General De Regalías: El Caso Del Departamento Del Magdalena. OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública, 28, 261–282. <https://doi-org.bibliotecavirtual.unad.edu.co/10.18601/16578651.n28.12>

**Sobre el autor****Diego Esteban Villarreal  
López**

Economista, especialista en Gestión de  
Proyectos, magíster en Gerencia de  
Proyectos. [diegoevil@hotmail.com](mailto:diegoevil@hotmail.com)



**Sistema de Gestión de  
Calidad para Instituciones  
Educativas. Caso IE San  
Antonio, Jardín, Antioquia**

Carolina Arango Salazar  
Cristian Leonardo Quintero Cristancho

# Sistema de Gestión de Calidad para Instituciones Educativas. Caso IE San Antonio, Jardín, Antioquia

Carolina Arango Salazar<sup>1</sup>

Cristian Leonardo Quintero Cristancho<sup>2</sup>

## Resumen

La educación como servicio público, más que una función social necesaria para los seres humano, es responsabilidad del Estado, quien debe velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines. No obstante, los directivos docentes de las Instituciones Educativas públicas en Colombia, en su mayoría, carecen de nociones administrativas necesarias para cumplir con efectividad su labor, razón suficiente para adoptar un enfoque gerencial fundamentado en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad. Este artículo presenta los resultados obtenidos en el diseño de un sistema de gestión de calidad, cimentado en los pilares y conceptos de las normas ISO 9000 en la Institución Educativa San Antonio del municipio de Jardín, Antioquia. Se concluyó que un sistema de gestión de la calidad garantiza el seguimiento de los procesos institucionales para dar valor agregado al servicio educativo y controlar todas las actividades conexas.

**Palabras clave:** Administración pública, gestión educativa, calidad de la educación, sistema de gestión de calidad, gestión de documentos.

## Introducción

La educación es:

“[...]un servicio público que tiene una función social”, el cual es responsabilidad, en primera instancia del Estado, quien debe encargarse de “...velar por su calidad [y] por el cumplimiento de sus fines”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, p. 16). Este servicio vital, puede ser prestado tanto por el mismo Estado como por particulares, cumpliendo la normatividad nacional y garantizando condiciones de calidad y cobertura. Además, es deber del Estado “...atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación” (Congreso de la República de Colombia, 1994, p. 1)

---

<sup>1</sup> Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Correo electrónico: [carolina.arangos@esap.edu.co](mailto:carolina.arangos@esap.edu.co)

<sup>2</sup> Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Correo electrónico: [cristianquintero@normalamaga.edu.co](mailto:cristianquintero@normalamaga.edu.co)

No obstante, los directivos docentes de las Instituciones Educativas públicas del país, aunque tienen formación pedagógica, en su mayoría carecen de nociones administrativas necesarias para cumplir con efectividad su labor como gerentes educativos. Por esta razón, es importante adoptar un enfoque gerencial dentro de la Administración Pública fundamentado en los principios de “...*eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad*” (ESAP, 2019, p.4). Este artículo presenta el diseño de un sistema de gestión de calidad cimentado en los pilares y conceptos de las normas ISO 9000, que será implementado en la Institución Educativa San Antonio del Municipio de Jardín con miras al mejoramiento de su desempeño en la prestación del servicio educativo.

Al final, se concluye que un sistema de gestión de la calidad es una herramienta administrativa para mejorar la prestación del servicio educativo, la eficiencia en la utilización de los recursos, la eficacia en el logro de objetivos y la satisfacción de los usuarios. Además, garantiza el seguimiento de los procesos institucionales para dar valor agregado, no solo al servicio prestado, sino que también permite el control de todas las actividades conexas y la adopción de una estrategia de mejoramiento continuo dentro de una organización.

### **Administración pública, educación y calidad**

En 2015, el catedrático Ramió Matas de la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona, España, hizo un ejercicio de prospectiva sobre los cambios que vivenciarán las instituciones y aparatos de la administración pública hasta el año 2050, con el fin de orientar tanto a políticos como a académicos en la decisiones y debates que deberán asumirse en el presente, para evitar que la gerencia pública quede rezagada ante los avances constantes de la economía, la tecnología y la sociedad en general.

Para este autor, la problemática principal de las administraciones públicas gira en torno a la falta de una identidad organizacional que les permita proyectarse al futuro, ya que, generalmente, parten de un autodiagnóstico institucional que plantea planes de mejoramiento o reformas estructurales de corto plazo, que poco o nada inciden en el cambio paradigmático que se requiere para responder de modo eficiente y oportuno a los retos que se avecinan vertiginosamente. Del mismo modo, enfatiza en la importancia de pensar sobre el deber ser de la administración pública a largo plazo, y así tomar, aquí y ahora, las decisiones estratégicas para el diseño del aparato

público, de las políticas y de la gestión, necesarias para responder las demandas de la sociedad del futuro (Ramió Matas, 2015, p.p. 3 - 4).

El camino planteado por el profesor Ramió (2015) implica el “[...] *análisis sobre los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos que ya se vislumbran claramente y que pueden marcar la agenda pública durante las próximas décadas*”(p. 3), es decir, en un análisis de las capacidades instaladas en la organización pública para encarar estos desafíos, pues la tendencia que emerge hacia lo local como nuevo ámbito del poder público se basa en la relación de cooperación entre lo público y lo privado. Se suman a lo anterior los diseños institucionales que se proponen a futuro, implicando no solo el perfil requerido para los funcionarios públicos del mañana, sino, también, la reformulación de valores y principios organizacionales como blindaje ante la corrupción. Con estos principios básicos, las instituciones públicas serán garantes de tales cambios.

De modo específico para el sector educativo, los retos percibidos son la investigación y la innovación como elementos críticos de competitividad en la actual sociedad del conocimiento. La modernización de las organizaciones públicas y las capacidades de liderazgo de sus directivos están siendo mediadas por tecnologías de la información y la comunicación.

Igualmente, las capacidades que se requiere que las instituciones ostenten van más allá de las necesarias para prestar un servicio público. Se demanda que la escuela fomente el desarrollo humano y la felicidad de sus miembros. Además, que las administraciones locales, en alianzas público-privadas, se empoderen de los procesos educativos de los cuales habían sido excluidos por los entes departamentales, quienes presentan una fuerte tendencia a desaparecer.

Sin embargo, para Ramió (2015), hay un asunto insalvable donde, no solo *“hay problemas de eficiencia de las organizaciones públicas difíciles de resolver a nivel político, laboral y sindical”* (p. 18), por lo que casi todos los servicios públicos, incluyendo la educación, serán prestados por el sector privado. Esta es una razón de peso para implementar desde ya, en la gerencia del servicio educativo, prácticas de la nueva gestión pública en las que se privilegien la planeación, la evaluación y el control de todos los procesos, con el fin de mejorar la prestación de un servicio vital de interés general y de incrementar la satisfacción de sus usuarios.

Es aquí donde aparecen los estándares mínimos de calidad que debe establecer la administración pública para la prestación de servicios sociales como la educación, con los que debe dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado y con los que les garantiza a sus ciudadanos el goce efectivo de sus derechos constitucionales.

Dichos estándares aumentan el uso de la tecnología, promueven una educación flexible y contextualizada y estimulan tanto el trabajo colaborativo como las actividades deportivas, culturales, recreativas y de cuidado personal dentro de la misma escuela. Lo cual exige también unas condiciones logísticas, locativas y de recursos que la administración pública debe proveer en función de obtener mejores resultados y acreditar la calidad del bien público ofrecido.

Así, en uno de sus escenarios prospectivos, el profesor Ramió (2015) propone “*las características básicas de las organizaciones públicas del futuro*” (p.24), y respecto de los centros educativos plantea que:

“[...] sería mucho más relevante que las autoridades públicas se concentraran en diseñar modelos modernos y escasamente intrusivos que aseguren la calidad educativa y la equidad económica y dejaran de lado su intervencionismo en la fijación de contenidos y de currículums que serán totalmente diversos” (Ramió Matas, 2015, p.28).

## **Innovación en la Gerencia Pública**

A partir de las crisis económicas y políticas de las últimas décadas, las instituciones públicas han perdido la confianza de los ciudadanos frente a su idoneidad y eficacia para la prestación de los servicios públicos esenciales. Esta situación ha enfrentado a la administración pública a nuevas demandas y desafíos, que le exigen ir más allá de sus propios límites, transformando sus modos de actuar para lograr la competitividad que ha perdido.

Dicha transformación ha sido denominada con el concepto innovación de los procesos gerenciales, específicamente en la administración y la gerencia pública. Es considerada una necesidad imperante debido al déficit de innovación en los servicios públicos. No obstante, la variedad de posiciones teóricas al respecto ha dispersado su desarrollo conceptual dejándolo a la interpretación subjetiva y casuística de cada enfoque (Pont Vidal, Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas, 2016, p.4).

A pesar de ello, el profesor Josep Pont Vidal extrae de varios autores algunas nociones claves para comprender la aplicación de la innovación en la esfera de la gestión pública. Inicialmente, aclara que el concepto surgió del campo de la producción de bienes, y luego fue implementado en el sector de la prestación de servicios por privados. Allí, la innovación es de tipo incremental, pues busca mejorar el rendimiento en estas operaciones de producción y de prestación, consolidando de esta manera buenas prácticas en dichos procesos (Pont Vidal, 2016, p.p. 4 - 5).

Al evidenciarse el éxito de esta tendencia en el sector privado, se hace necesaria su implementación en el sector público, no sin antes adaptarla a los fines y objeto de la administración pública. De este modo, se debe comprender una “[...] *innovación transformacional que supone modificaciones en las estructuras y afecta las responsabilidades y relaciones de poder internas y externas de la administración*” (Pont Vidal, 2016, p. 4), lo que presupone un trabajo articulado y afianzado entre los estamentos del sector público y el privado.

Además, se requiere que las prácticas innovadoras en los procesos gerenciales tengan cuatro elementos, como son: un cambio radical y de impacto, el establecimiento de algo realmente nuevo dentro de la organización, llevar las prácticas novedosas efectivamente a la acción y buscar permanentemente que estas mejoren las condiciones de vida de la comunidad a la que sirven (Pont Vidal, 2016, p.5).

Pont Vidal (2017) considera importante diferenciar los dos tipos de innovación descritos antes, para entender claramente su empleo en la administración pública. “*El nexa principal que distingue una innovación de un simple cambio incremental puede resumirse como el impacto que produce el proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante anterior existente en la organización, producto o servicio*” (p. 20). Esta innovación de tipo transformacional y directa implica reformas estructurales y, la adición de ideas como la transparencia, las rendiciones de cuentas y la participación ciudadana, cambios que deben ser asumidos por los líderes de cada entidad, para dirigirlos al cumplimiento de sus “metas públicas” (Pont Vidal, 2016, p.p. 5 - 9).

Finalmente, el autor sugiere que:

“[...]las organizaciones se encuentran en constante evolución y transformación en su diseño, caracterizado por una adaptación mutua a las presiones internas y externas (entorno). En esta perspectiva, cada organización pública desarrolla a largo plazo normas y valores particulares ya sean institucionales o informales” (Pont Vidal, Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas, 2016, p.9).

## **Lineamientos conceptuales**

Se determinan como categorías conceptuales las organizaciones educativas, como parte de un subsistema del complejo sistema de la sociedad, y la gestión educativa con sus dimensiones institucional, pedagógica, administrativa-organizacional y socio-comunitaria. Además del liderazgo del directivo docente como actor clave de dicha gestión.

Luego se desarrolla la categoría conceptual principal del estudio, que es la calidad, definiéndola, explicando sus principios y fases, y formulando su aplicación al contexto educativo. Así mismo, se hace referencia a la gestión de la calidad y los diferentes modelos que existen al respecto, como el Deming, el Malcom Baldrige, el EFQM, el Iberoamericano y algunos aplicados a centros educativos de España. De igual manera, se revisó el concepto de sistema de gestión de la calidad, con sus propósitos, pilares y procesos desde dos enfoques como la familia de Normas ISO 9000.

### **Organizaciones educativas**

López Crespo (2016), de la Universidad Autónoma de Barcelona, concibe las organizaciones educativas, como parte de un subsistema del complejo sistema de la sociedad actual. Este subsistema educativo del cual son integrantes les exige “[...] llevar a cabo procesos de cambio con el objetivo de responder y satisfacer las necesidades y demandas de un entorno incierto e inestable” Así, el cambio requerido se traduce en prácticas y proyectos de innovación (p. 103).

Calvo Salvador y otros (2016), citando a Ferrer (2010), plantean que las organizaciones educativas se ven inmersas en un cruce de intereses de tipo social, político y económico, que son consecuentes con la lógica capitalista del mercado. Y que dichos intereses marcan la orientación de las funciones que les son delegadas a las Instituciones para la prestación del servicio educativo (2017, p. 269).

El Ministerio de Educación Nacional (2008) define las instituciones educativas como “[...] un conjunto de personas y bienes promovido por autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad es prestar el servicio de la educación preescolar, básica y media” (p. 21). Estos son los niveles en los que está organizada la educación formal en Colombia a partir de la Ley General de Educación de 1994 y que fueron integrados en un mismo establecimiento educativo por medio del Decreto 688 de 2002; con el fin de “[...] garantizar el ciclo completo de educación básica a todos los niños, niñas y jóvenes de nuestro país” (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p. 15).

Esta integración de establecimientos educativos en Instituciones Educativas Integradas surgió con retraso (2002) del proceso de descentralización política y administrativa de la década de los 80 y afianzado con la promulgación de la Constitución Política en 1991. Con ello, la prestación de los servicios básicos de educación y salud pasaron de ser competencia de la Nación, para ser prestados directamente por los entes territoriales regionales y locales certificados, departamentos y algunos municipios. En consecuencia, el MEN asumió las competencias de emitir los grandes lineamientos del sector y hacer la vigilancia del mismo (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p. 14).

Por su parte, los establecimientos educativos adquirieron autonomía para elaborar su Proyecto Educativo Institucional, PEI, así como para definir el plan de estudios, los métodos pedagógicos y la manera de organizar su trabajo en función del énfasis de su PEI, de los lineamientos curriculares y de los estándares básicos de competencias, además de las características y necesidades derivadas de la diversidad y la vulnerabilidad de las poblaciones según las especificidades propias de cada región (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.p. 14 -16).

De este modo, la política educativa nacional, enmarcada en los principios de la descentralización y la autonomía, buscó la prestación de una educación de calidad, pertinente y diferencial, que debe ser acompañada de una rendición de cuentas permanente sobre los resultados obtenidos.

### **Gestión educativa**

La gestión educativa, al igual que las organizaciones educativas, se ve inmersa en el complejo sistema de la sociedad actual, en el cual, como dice Bautista Díaz (2017), existen múltiples variables como, “[...] los procesos de

*globalización, la transformación de la economía, el surgimiento de la sociedad de la información, el cambio climático, la competitividad entre naciones y nuevas demandas de conocimiento que exigen” (p. 55) ser analizadas a profundidad para generar “[...] mecanismos de efectividad, y así repercutir en la calidad educativa, respondiendo a los retos y exigencias del mundo globalizado” (Ñañez-Silva & Lucas-Valdez, 2019, p.2).*

Por consiguiente, las organizaciones educativas “[...] requieren nuevas formas de gestión para cumplir sus propósitos, desarrollar sus capacidades para articular sus procesos internos y consolidar su PEF” (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.28). Para ello, debe comprenderse el concepto de gestión educativa, la cual según Ñañez-Silva y Lucas-Valdez (2019) “*puede definirse como la capacidad y el proceso de dirección para la construcción, afirmación o desarrollo de una institución educativa para la innovación permanente*” (p. 5).

Este proceso de dirección desarrolla cuatro aspectos o ámbitos: En España, “[...] las actuaciones y estrategias que llevan a cabo los directivos orientadas al desarrollo de sus cuatro ámbitos de intervención (curricular, organizativo, profesional y comunitario)” (López Crespo, 2016, p. 106); en Perú, al “[...] desarrollar su gestión en los ámbitos pedagógico, administrativo, institucional y comunitario, logrando la satisfacción de aquellos que reciben este servicio” (Ñañez-Silva & Lucas-Valdez, 2019, p. 2); y en Colombia, “[...] la gestión escolar normalmente se divide en la gestión administrativa, financiera, pedagógica, comunitaria” (Bautista Díaz, 2017, p.56).

Esto es ratificado por el MEN, al expresar que:

“La gestión institucional debe dar cuenta de cuatro áreas de gestión, las cuales son: gestión directiva, gestión académica, gestión administrativa y financiera, y gestión de la comunidad. En el interior de estas áreas hay un conjunto de procesos y componentes que deben ser evaluados periódicamente, a fin de identificar los avances y las dificultades, y de esta forma establecer las acciones que permitan superar los problemas” (2008, p. 28).

En seguida, se detallarán cada una de estas áreas:

En primera instancia, La gestión directiva (organizativa, institucional o administrativa), “*se centra en el direccionamiento estratégico, la cultura institucional, el clima y el gobierno escolar, además de las relaciones con el*

*entorno*” (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.28). Esto debe quedar reflejado “[...] *en los documentos declarativos y/o programáticos, lo cual de manera concreta ha de traducirse en una organización eficiente*” (Ñañez-Silva & Lucas-Valdez, 2019, p.5).

En ella, los directivos tienen la oportunidad de evaluar el funcionamiento de la institución y diagnosticar sus necesidades, desafíos y posibilidades para poder diseñar un plan de mejoramiento que sea aplicado por todos los miembros de manera corresponsable y en equipo.

En segunda instancia, la gestión académica (curricular o pedagógica), es la que “se encarga de los procesos de diseño curricular, prácticas pedagógicas institucionales, gestión de clases y seguimiento académico” (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.28), como también de “[...] *los niveles de enseñanza, la eficiencia pedagógica, los criterios de evaluación generales y específicos, así como la producción de documentos y materiales que permitan sistematizar el recorrido y la experiencia pedagógica*” (Ñañez-Silva & Lucas-Valdez, 2019, p.5).

En tercera instancia, la gestión administrativa y financiera (organizativa) “*tiene a su cargo todos los procesos de apoyo a la gestión académica, la administración de la planta física, los recursos y los servicios, el manejo del talento humano, y el apoyo financiero y contable*” (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.28)

Por último, la gestión de la comunidad (comunitaria), “se encarga de las relaciones de la institución con la comunidad, así como de la participación y la convivencia, la atención educativa a grupos poblacionales con necesidades especiales bajo una perspectiva de inclusión, y la prevención de riesgos” (Ministerio de Educación Nacional, 2008, p.28). Igualmente, “*dar respuesta a las demandas y exigencias sociales, que le permitan a la institución educativa cumplir su papel en la sociedad y, a su vez, proyectarse socialmente como un centro generador de crecimiento, progreso y frutos civilizatorios tangibles*” (Ñañez-Silva & Lucas-Valdez, 2019, p. 6).

En conclusión, el desarrollo eficiente de cada área de gestión implica la implementación de procesos de calidad con miras al mejoramiento del servicio educativo, “*hecho que se logra mediante investigación, documentación, y capacitación*” (Bautista Díaz, 2017, p. 56).

## Liderazgo del directivo docente

Evidencias científicas muestran la influencia del liderazgo sobre la calidad de los centros educativos, los resultados de los alumnos y la mejora de las escuelas (Tintoré, 2016, p.27). *“Ello implica un conjunto de rasgos que configura el rol del director y que pueden agruparse esquemáticamente en características personales, capacidades organizacionales e intelectuales”* (Ñañez-Silva & Lucas-Valdez, 2019, p.3).

No obstante, es notoria la falta de formación en competencias directivas que, a nivel global, denuncian los propios directivos y los organismos internacionales (OCDE, 2008 y siguientes), y que repercuten en la falta de calidad de la dirección y de la educación a nivel general (Tintoré, 2016, p.28).

Por lo tanto, se requiere de directivos que tengan claros los desafíos que enfrentan, pero, que también sean capaces de reconocer las oportunidades y condiciones del centro educativo y de los profesores a su cargo para responder a dichos retos. Esto exige que pase de ser un gestor a ser un líder pedagógico orientado al mejoramiento tanto de su personal como de su institución, para así ofrecer una educación de calidad.

Este liderazgo directivo puede explicarse como las *“prácticas desarrolladas por el directivo para orientar, planificar, articular y evaluar los procesos institucionales y conducir a los actores de la organización hacia una visión y misión compartida para el logro de las metas institucionales”* (López Crespo, 2016, p.105). Diferentes autores han clasificado el liderazgo en dos tipos, de acuerdo al objetivo organizacional perseguido:

*“[...]el liderazgo transformacional al orientarse hacia la consecución de prácticas que implican transformación respecto una situación inicial”* (Gairín y Muñoz, 2008; Gunter, 2015; López Alfaro, 2010; Maureira, 2006; Murillo, 2006; Slater, Silva y Antúnez, 2014. Citados por Lopez Crespo (2016, p.104) Y *“[...] el liderazgo distribuido entendido como la capacidad, el esfuerzo y la motivación del directivo para construir capacidad interna de mejora”* (Bolívar et al., 2013; Kikis-Papadakis, 2015; Moretti & Alessandrini, 2015. Citados por Lopez Crespo (2016, p.104).

Otros autores consideran que estos tipos de liderazgo no deben ser excluyentes, sino más bien integrarse en un nuevo liderazgo denominado innovador o emprendedor (Slater et al., 2014; Villarroel, Gairín y Bustamente, 2014. Citados por Lopez Crespo (2016, p.104). Este liderazgo está

caracterizado por valorar la necesidad de cambio y promover la reflexión en equipo y el trabajo colaborativo; todo ello en busca de la mejora organizacional y la prestación de un servicio de calidad.

## **Calidad**

*“El concepto de calidad viene del latín “qualitas” y está asociado al atributo o propiedad que distingue a las personas, bienes o servicios” (Cano García, 1998. Citado por (Mariño Barral, 2017, p.13).*

*“Las definiciones de calidad han sufrido un proceso evolutivo que va desde aspectos puramente cuantitativos relacionados con la calidad técnica de un producto a través de procesos de manufactura, hasta un enfoque acorde a las necesidades del usuario que satisfagan los requerimientos del cliente. Sin embargo, hoy en día existe un acuerdo universal en el sentido de que es el usuario y no el productor quien en último término decide si un producto o servicio tiene calidad” (Solano De Jinete, Sepúlveda y García, 2012, p. 69. Citados por (Sepúlveda López, 2016, p.42)*

En esta evolución, el concepto ha impactado distintos sectores de la economía como la producción de bienes y servicios, y también ha adoptado diferentes enfoques dependiendo del sector específico donde es aplicado, para convertirse en uno de los criterios de éxito y de competitividad de las organizaciones en la sociedad actual. Y aunque se considera que el control de calidad en las organizaciones es una idea innovadora, cuenta ya con un siglo de antigüedad, porque desde 1920 autores norteamericanos como Crosby, Deming, Drucker, Feigenbaum, Juran y Shewhart comenzaron la producción académica del tema.

En las décadas de los 50 y 60, Joseph Juran incorporó el término *“aseguramiento de la calidad”* (Mariño Barral, 2017, p.46). Actualmente, es entendido por el MEN como *“el conjunto de acciones orientadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de instituciones y programas, así como su impacto en la formación de los estudiantes”* (2008, p.150).

No obstante, aunque el concepto de calidad se originó en los Estados Unidos, pasó largo tiempo para que en ese país se adoptaran políticas efectivas de control de calidad. Fueron superados por los japoneses, quienes, en la década de los 50, lo implementaron en los sistemas de producción de sus empresas,

lo que condujo a la revolución tecnológica y de calidad en los productos japoneses, reconocida en todo el mundo.

Justamente fueron las políticas japonesas denominadas Hoshin Kanri o Policy Deployment, y el ciclo de mejora continua Planificar-Hacer-Verificar-Asegurar, que fue conocido como "Ciclo de Deming" (Mariño Barral, 2017, p.48), los modelos de calidad más difundidos y, ahora, tomados como referencia para este estudio:

Hoshin Kanri se creó con el objetivo de comunicar, dentro de la empresa, las políticas de la propia compañía. Se trataba de una serie de sistemas, reglas y formularios que impulsan a los trabajadores a mejorar a través de la creación de planes de mejora, tras analizar actuaciones y llevar a cabo controles de eficiencia tratando de enfocar el esfuerzo hacia el éxito (Hutchins, 2008. Citado por (Mariño Barral, 2017, p.48)

Por su parte, *“en 1950, Deming afirmaba que tal calidad consiste en la contribución a la satisfacción de las necesidades de los clientes”* (Deming, 1986). Y, *“en 1986, Deming explicaba detalladamente su filosofía de calidad, productividad y posición competitiva, en la que incluía apartados para la administración, conocidos como los 14 puntos que garantizaban a una empresa una posición de calidad, productividad y competitividad”* (Mariño Barral, 2017, p.48), una articulación entre el principio de eficiencia y equidad.

### **Calidad educativa**

Con base a las anteriores definiciones y teniendo en cuenta que el concepto del control de la calidad surge del ámbito empresarial, se hace complejo aplicar literalmente estas nociones al proceso de enseñanza-aprendizaje y al sistema educativo en general. Por esta razón, autores como Talavera (2001, citado por (Mariño Barral, 2017), proponen que deben esclarecerse asuntos como los tipos de servicios que se presta, el tipo de cliente al cual va dirigido el servicio y las condiciones exigidas por el cliente para su satisfacción frente al servicio. De este modo, podrá definirse el concepto de calidad específico para cada entidad en particular.

Empero, en un mundo globalizado y en el caso de un servicio público como es la educación, estos elementos no son suficientes y tampoco son de total autonomía de las organizaciones educativas. Existen lineamientos emanados

por el MEN y el Plan Nacional de Educación 2016-2026, además de las exigencias de organismos multilaterales.

De hecho, hoy día, cuando se habla de la cualificación de la educación es evidente que todos los países latinoamericanos “soportan”, en mayor o menor medida, la “injerencia” de los organismos multilaterales en el diseño de las reformas legislativas que tratan dicho tema. De tal suerte que las “recomendaciones” de dichos organismos (Banco Mundial –BM-, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE) parecen reemplazar la soberanía popular, representada en los parlamentos, por directrices “técnicas” destinadas al desarrollo económico. (Sepúlveda López, 2016, p.40)

Por tal motivo, “ la OCDE (2005, citada por Mariño Barral), define la educación de calidad como aquella que *“asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta”* (2017, p.54). Esta misma organización viene realizando, desde el año 2000 y cada tres años, una evaluación a nivel mundial, llamada *“Programme for International Student Assessment (PISA) [...] que analiza el rendimiento educativo de alumnos de 15 años en todo el mundo”* (Mariño Barral, 2017, p. 54). Esta evaluación genera un ranking de los países de acuerdo con la “calidad” de su educación

En el Plan Nacional de Educación 2016-2026 se puede observar la influencia de estos organismos que privilegian las competencias laborales y productivas:

El desafío también consiste en ofrecer una educación de calidad que aumente las posibilidades de cada individuo de tener mejores condiciones de vida en el futuro, que promueva la innovación, el desarrollo tecnológico, impulse la productividad e incremente las oportunidades de progreso para las regiones (Ministerio de Educación Nacional, 2017, p.9).

El país también debe avanzar en el cumplimiento de los acuerdos suscritos en diversos pactos internacionales, como los que se han fijado en las Conferencias Mundiales de la Educación de la Unesco y los Objetivos del Desarrollo Sostenible ODS, que en materia educativa se ha trazado como meta *“garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”* (Ministerio de Educación Nacional, 2017, p.14).

A partir de estas influencias, el gobierno de Colombia adopta su propia definición de calidad educativa, expresada así por el Ministerio de Educación Nacional (M.E.N).

Una educación de calidad es aquella que propone y alcanza fines pertinentes para las personas y las comunidades en el contexto de una sociedad en continuo progreso y que la hace competitiva en el contexto mundial. Exige un sistema educativo en continuo mejoramiento y contribuye a la equidad, compensando las desventajas socioeconómicas para generar igualdad de oportunidades y lograr los resultados básicos socialmente deseables para todos (Ministerio de Educación Nacional, 2017, P. 16).

En la anterior definición, se identifican dos vías de acción, una de tipo pedagógico que hace referencia a currículos flexibles, pertinentes y contextualizados, y otra vía de tipo directivo-administrativo, que requiere de la evaluación y control de los procesos institucionales. La conjunción de ellas determina la importancia de la gestión de la calidad como aporte de la administración pública a las organizaciones educativas estatales.

### **Gestión de la calidad**

La gestión de la calidad ha tenido un desarrollo evolutivo paralelo al concepto de calidad, ya que, desde que las personas se han preocupado por valorar sus producciones de acuerdo con nivel de satisfacción esperado, también se han encargado de evaluar cómo lograr dichas condiciones y realizar los esfuerzos necesarios para garantizar tan apreciada satisfacción. Esto puede denominarse “gestión de la calidad”.

La Real Academia de la Lengua Española (2001) define la gestión como “*hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o deseo cualquiera*”, y define la calidad como la “*propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor*”. La norma ISO define la gestión de la calidad como las “*Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad*” (ICONTEC, 2002).

Podría decirse que la gestión de la calidad comprende las acciones necesarias para el logro de las metas planteadas por una organización, y con ello, alcanzar mejores estándares de calidad en su desempeño específico. Para ello, es preciso adoptar un modelo de gestión de la calidad dentro del abanico de modelos existentes:

Existen varios modelos reconocidos como de calidad total o excelencia: el modelo

Deming (1951), el modelo Malcolm Baldrige (1987), el modelo EFQM (1988) y el

modelo Iberoamericano (1999). Asimismo, es de aplicación generalizada la familia de normas ISO 9000 que hace referencia a “sistemas de gestión de calidad” certificables (Mariño Barral, 2017, p.67).

### **Sistema de gestión de la calidad**

Con el desarrollo consecuente del tema de la calidad y de su gestión y control, se ha agregado otro término como es el de sistema de gestión de la calidad, definido por la norma ISO como el “*Sistema de gestión para dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad*” (ICONTEC, 2002).

De manera más amplia, un sistema de gestión de la calidad puede comprenderse como una herramienta administrativa y/o de producción que es implementada en una organización en función de los principios del modelo de gestión de la calidad adoptado, con el fin de desarrollar una gestión organizacional asociada a la calidad. Este sistema abarca y engloba la estructura de la entidad, el talento humano, la gestión documental, los demás procesos organizacionales y sus recursos necesarios, por medio de los cuales se pueden conseguir, en un principio, mejores resultados de forma más eficiente.

Los principios de la gestión de la calidad, de acuerdo con la norma ISO 9000, son el “propósito filosófico” de la norma: el enfoque al cliente, el liderazgo, el compromiso de las personas, el enfoque a procesos, la mejora continua, la toma de decisiones basada en la evidencia y la gestión de las relaciones. Algunos conceptos que son parte del fundamento y vocabulario de la norma son: calidad, gestión de la calidad y sistema de gestión de la calidad, ya explicados en el marco conceptual. Por último, en los enfoques, la norma “...incorpora el ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Asegurar (PHVA) y el pensamiento basado en riesgos” (ISO, 2015, p.7).

De esta manera, las diferentes normas ISO estructuran todo el concepto de la gestión de la calidad así:

- ISO 9000. Sistemas de Gestión de la Calidad-Fundamentos y vocabulario.

- ISO 9001 Sistemas de Gestión de la Calidad-Requisitos.
- ISO 9004 Sistemas de Gestión de la Calidad-Directrices para la mejora del desempeño.
- ISO 19011 Sistemas de Gestión de la Calidad-Auditorias de sistemas de gestión de la calidad y gestión ambiental.
- ISO 21001. Organizaciones Educativas-Sistemas de gestión para organizaciones educativas-Requisitos con orientación para su uso.

### **Aplicación en la Institución Educativa (I.E.) San Antonio y conclusiones**

En el diagnóstico inicial se observó que los referentes normativos que regulan los subprocesos objeto de estudio son muy amplios, difusos y en algunos casos contradictorios. Las políticas institucionales se encuentran desactualizadas, los procedimientos se llevan a cabo de manera intuitiva de acuerdo con el conocimiento empírico de los funcionarios de la dependencia, y los formatos y documentos que hacen parte de cada subproceso no hacen parte de un sistema como tal, sino que obedecen a algunos requisitos normativos o a la necesidad de sistematizar la información.

Los componentes de matrícula, archivo académico y boletines de calificaciones de la IE San Antonio estaban desactualizados, ya que fueron elaboradas en el PEI del año 2012 y, por lo tanto, no contemplan los nuevos requisitos normativos desde esa fecha. Requieren ser actualizados en el nuevo PEI del año 2020. Con base en la Guía # 34 del Ministerio de Educación Nacional (MEN), se creó el mapa institucional de procesos desde la concepción de gestiones y subprocesos.

Con base en los referentes normativos aplicables a los subprocesos de matrícula, archivo académico y expedición de documentación académica, se elaboró el normograma del proceso de apoyo a gestión académica, componente de la gestión administrativa y financiera de la Institución Educativa San Antonio. Al realizar la recolección de los formatos y documentos que hacen parte de los tres subprocesos, se pudo desarrollar un inventario documental preliminar.

Posteriormente, se formuló un plan de acción que contiene los requisitos normativos vigentes y que determina los procedimientos y actividades que deben desarrollarse para su cumplimiento. También se definieron los

objetivos, tiempos, responsables y el seguimiento necesario para su ejecución, de acuerdo con la matriz de asignación de roles y asignaciones (RACI).

También se actualizaron, en conjunto con el equipo directivo de la Institución Educativa, las políticas institucionales del subproceso de matrícula como parte del proceso de resignificación del Proyecto Educativo Institucional que se inició en 2020. Finalmente, se presentó la ruta crítica para la implementación del sistema de gestión documental y ejecución de auditorías de calidad al proceso documental; que se propone llevar a cabo en el año 2022.

De otra parte, el concepto de calidad educativa permite identificar dos vías de acción: una de tipo pedagógico que hace referencia a currículos flexibles, pertinentes y contextualizados, y otra de tipo directivo-administrativo que requiere de la evaluación y control de los procesos institucionales. Por consiguiente, es necesaria la gestión de la calidad como aporte del liderazgo directivo a las instituciones educativas públicas.

La formulación del plan de acción permitió establecer la ruta crítica a seguir por la Institución Educativa, para la implementación del sistema de gestión documental en los procedimientos de matrícula, archivo académico y expedición de documentación académica.

La implementación de auditorías internas en esta área y procesos específicos de gestión, con el fin de ajustar y mejorar su desempeño, es un instrumento técnico que permite determinar el nivel de logro obtenido en la instalación del sistema de gestión documental en la Institución Educativa. De este modo, sus hallazgos podrán ser utilizados para medir la eficacia de dicho sistema y reconocer las oportunidades de mejora. El concepto de calidad educativa permite identificar dos vías de acción, una de tipo pedagógico que hace referencia a currículos flexibles, pertinentes y contextualizados, y otra vía de tipo directivo-administrativo que requiere de la evaluación y control de los procesos institucionales. Por consiguiente, es determinante la gestión de la calidad como aporte del liderazgo directivo a las organizaciones educativas estatales.

Finalmente, la implementación de un sistema de gestión de la calidad es una herramienta administrativa para mejorar la prestación del servicio educativo, la eficiencia en la utilización de los recursos, la eficacia en el logro de objetivos y la satisfacción de los usuarios. Esto implica su adopción en el modelo

administrativo de la Institución Educativa, como una forma de adaptarse a un entorno cambiante y para garantizar el seguimiento de los procesos institucionales que agregan valor al servicio educativo y controlan sus actividades conexas.

## Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (13 de 06 de 1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Distrito Capital, Colombia.
- ESAP. (2019). Anexo 3. Líneas y problemas temáticos de investigación de la ESAP. Bogotá, Distrito Capital, Colombia: ESAP.
- Congreso de la República de Colombia. (08 de 02 de 1994). Ley 115 de Febrero 8 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. Santafé de Bogotá, Distrito Capital, Colombia.
- Ramió Matas, C. (2015). La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050". Estudios/Working Papers, 1-41.
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, 6-26.
- Pont Vidal, J. (2017). La innovación en la gestión pública. Madrid: Catarata.
- López Crespo, S. (2016). EL LIDERAZGO DIRECTIVO DE PROYECTOS DE INNOVACIÓN EN LOS CENTROS EDUCATIVOS. En X. C. (CIOIE), "Globalización y organizaciones educativas" (p. 373). Zaragoza: Departamento Ciencias de la Educación, Universidad de Zaragoza.
- Calvo Salvador, A. (2017). La organización educativa como dinamizadora de la convivencia y la inclusión en los centros. Democratizar el aula para mejorar la docencia universitaria. En X. C. (CIOIE), "Globalización y Organizaciones Educativas" (p. 373). Zaragoza: Departamento Ciencias de la Educación, Universidad de Zaragoza.
- Ministerio de Educación Nacional. (2008). Guía para el mejoramiento institucional: De la Autoevaluación al Plan de Mejoramiento. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Bautista Díaz, D. A. (27 de 06 de 2017). GESTION DE LA CALIDAD DE LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL NIVEL DE EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA Y SECUNDARIA EN BOGOTÁ-COLOMBIA. Tesis Doctoral. Tepic, Nayarit, México: Universidad de Baja California.
- Ñañez-Silva, M. V., & Lucas-Valdez, G. R. (2019). LIDERAZGO DEL DIRECTOR EN LA CALIDAD DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL: UN RETO EN LA EDUCACIÓN ACTUAL. *Investigación y Postgrado*, 167-180.
- Tintoré, M. (2016). BASES PARA EL DISEÑO DE UN PLAN DE FORMACIÓN EN LIDERAZGO PARA DIRECTIVOS ESCOLARES. En X. C. (CIOIE), "Globalización y organizaciones educativas" (p. 373). Zaragoza: Departamento Ciencias de la Educación, Universidad de Zaragoza.
- Mariño Barral, M. d. (12 de 09 de 2017). Impacto de Sistemas de Gestión de Calidad en Centros Educativos de Galicia. Tesis de Doctorado. La Coruña, La Coruña, España: Universidad de La Coruña.
- Sepúlveda López, M. (2016). CALIDAD Y FLEXIBILIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EL CASO COLOMBIANO. En X. C. (CIOIE), "Globalización y organizaciones educativas" (p. 373). Zaragoza: Departamento Ciencias de la Educación, Universidad de Zaragoza.

- Real Academia de la Lengua Española. (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésimo segunda edición. Madrid: Real Academia de la Lengua Española.
- ICONTEC. (2002). *Norma NTC-ISO 9000*. Bogotá: ICONTEC.
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). *PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN 2016-2026: El camino hacia la calidad y la equidad*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (12 de 08 de 1993). *Ley 60 de Agosto 12 de 1993*. Santa Fé de Bogotá, Distrito Capital, Colombia: Congreso de la República de Colombia.
- ISO . (15 de 09 de 2015). *NORMA TÉCNICA ISO 9001. Sistemas de gestión de la calidad — Requisitos*. Ginebra, Suiza: ISO (Organización Internacional de Normalización).
- Hernández Sampieri, R., Baptista, P., & Collado, C. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F: Mc Graw Hill.

### Sobre la autora



#### **Carolina Arango Salazar**

Psicóloga, Administradora Pública, Magíster en Educación. Secretaría de Educación de Antioquia-Institución Educativa San Antonio, Directivo Docente-Coordinadora, Auxiliar de Investigación Grupo CIDETPAS ESAP- Territorial Antioquia; Jardín-Colombia.

Correo electrónico:

[carango@iesanantoniojardin.edu.co](mailto:carango@iesanantoniojardin.edu.co)

Enlace ORCID:

<https://orcid.org/0000-0002-8009-8719>

### Sobre el autor



#### **Cristian Leonardo Quintero Cristancho**

Filósofo, Magíster en Filosofía, Secretaría de Educación de Antioquia-Institución Educativa Escuela Normal Superior de Amagá, Docente de Aula; Amagá-Colombia.

Correo electrónico:

[cristianquinteroc@normalamaga.edu.co](mailto:cristianquinteroc@normalamaga.edu.co)

Enlace ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3778-9506>

# El poder discrecional del servidor público

Lizeth Susana Valencia González



# El poder discrecional del servidor público

Lizeth Susana Valencia González<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo analiza el poder discrecional del servidor público y le da herramientas para tomar decisiones que garanticen la autonomía territorial, la prevalencia de los derechos y garantías de sus habitantes y promueva la consolidación de una óptima prestación de servicios a la comunidad.

**Palabras claves:** Poder discrecional, servidor público, ordenamiento jurídico, decisiones integrales, gestor público y motivación.

## Definiciones del servidor público en Colombia

### Consejo de Estado:

“El constituyente primario utilizó de forma general el concepto de *servidor público* para comprender a todas las personas naturales que tienen una relación laboral con el Estado, y trabajan a su servicio para efectos de asegurar el cumplimiento de sus fines constitucionales” (Sentencia 4912-14, 2014).

### Departamento Administrativo de la Función Pública:

*El servidor público*, “es una persona con una vinculación laboral al Estado, que ejerce funciones públicas que están al servicio del Estado y de la comunidad” (DAFP, s.f.).

### Procuraduría General de la Nación:

“*Los servidores públicos* son, ante todo, ciudadanos que están destinados a servir al Estado y a la comunidad, bajo los principios de transparencia, eficiencia y eficacia. La función de servicio que desempeña el funcionario público es un conjunto de actividades y acciones que buscan responder a las necesidades concretas de una persona o de una comunidad” (PGN, s.f.).

---

<sup>1</sup> Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: [lizethvalencia@esap.edu.co](mailto:lizethvalencia@esap.edu.co)

## Aspectos legales

### Marco normativo de la discrecionalidad

La Ley 909 de 2004 y el Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015 solo hacen una enunciación del uso de la discrecionalidad respecto al retiro de los funcionarios que prestan sus funciones bajo la figura de libre nombramiento y remoción.

El Código Contencioso Administrativo autoriza los actos discrecionales en la medida que estén acordes con su artículo 44: *“Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa”* (Código Contencioso Administrativo, art. 44).

La Ley 1437 de 2011, autoriza los actos discrecionales en la medida en que cumpla los fines normativos y que esté debidamente sustentada en una realidad concreta.

En consecuencia, se observa que, en el ordenamiento jurídico colombiano, el uso de las facultades discrecionales en la administración tiene un bajo desarrollo normativo, lo que ha permitido que se presenten confusiones respecto a la discrecionalidad y la arbitrariedad en el desarrollo de funciones administrativas.

### Jurisprudencia sobre la discrecionalidad

**Sentencia C-031 de 1995.** Surgió de una demanda de inconstitucionalidad instaurada por un ciudadano que sostiene que en el uso del poder discrecional por parte de la administración pública se configura en una medida arbitraria en el ejercicio del poder y es una disposición que viola los artículos constitucionales 4, 6, 15, 29 y 230. También afirma que *“el funcionario que dispensa o deniega permisos en virtud de la potestad discrecional que las normas confieren a las autoridades no está obligado a motivar en derecho las razones de su decisión con lo cual se sustrae a la controversia jurídica con el afectado. Esta potestad es la causante de la corrupción administrativa”* (Sentencia C-031 de 1995, 1995). La Corte Constitucional se pronunció afirmando que: *“La facultad discrecional que tiene la administración para el adecuado cumplimiento de la función pública no es ilimitada, porque los funcionarios administrativos no gozan en el ejercicio*

*de sus funciones de una potestad absoluta, sino que deben tener en cuenta, para el cumplimiento de los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la Constitución y las leyes de la República”* (Sentencia C-031 de 1995, 1995). La Sentencia determina que:

“Una reglamentación rígida y detallada es en la práctica irrealizable, ya que es imposible que la norma prevea y pronostique todas las formas de relaciones y consecuencias de las mismas. Hay situaciones y casos en que es forzoso dejar a la apreciación del órgano o funcionario algunos de aquellos aspectos. Unas veces será la oportunidad para decidir, facultándolo para obrar o abstenerse de hacerlo, según las circunstancias; otras, la norma le dará opción para escoger alternativamente entre varias formas de decisión. En algunas ocasiones, la ley fija únicamente los presupuestos de hecho que autorizan para poner en práctica la atribución de que se trata, dando al órgano potestad para adoptar la decisión conveniente. Esto es, que hay facultades administrativas que se ejercen dentro de un cierto margen de discrecionalidad del funcionario u órgano, dejándole la posibilidad de apreciar y juzgar las circunstancias de hecho y de oportunidad y conveniencia, ya para actuar o no hacerlo o para escoger el contenido de su decisión dentro de esos mismos criterios” (Sentencia C-031 de 1995, 1995).

**Sentencia T-982/04.** Surgió de una tutela instaurada por una funcionaria de la Fiscalía General de la Nación, debido a que su cargo fue declarado como insubsistente por estar incurso en una inhabilidad sobreviniente por su vinculación a un proceso penal que le decretó una medida de aseguramiento. Para la accionada la medida de insubsistencia de su cargo vulneró sus derechos al debido proceso y la igualdad. La Corte Constitucional protegió sus derechos constitucionales y, respecto al poder discrecional, manifestó que *“la doctrina ha reconocido que toda actuación administrativa, independientemente del nivel de regulación que restrinja su ejercicio, siempre tendrá un mínimo grado de discreción, o en otras palabras, de buen juicio para su desarrollo”* (Sentencia T-982/04, 2004). Sin embargo, dicha facultad no conlleva a una libertad ilimitada, debido a que en el ordenamiento jurídico colombiano se *“consagran parámetros legales de obligatorio cumplimiento que reglamentan los caminos a través de los cuales es jurídicamente viable el ejercicio de una atribución, con el propósito plausible de poder producir efectos jurídicos”* (Sentencia T-982/04, 2004).

Además, continúa la Sentencia, *“Un Estado con tal volumen de tareas como las que en esta etapa histórica tiene atribuidas, como prestador de servicios con un enorme grado de complejidad funcional y técnica, obligado a*

*adaptarse cotidianamente a las exigencias de un mundo que cambia vertiginosamente, descentralizado territorial y funcionalmente, no puede funcionar si carece de la flexibilidad necesaria para adoptar la decisión más adecuada en cada instante y en cada lugar”* (Sentencia T-982/04, 2004). En consecuencia, la discrecionalidad es necesaria porque la ley no puede regularlo todo ni con el detalle que exige la resolución de los problemas cotidianos.

En resumen, se observa que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de esta facultad, al tiempo que le ha establecido límites claros.

## **Arbitrariedad y discrecionalidad**

### **¿Qué es la arbitrariedad?**

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE, 2020) define la arbitrariedad como *“un acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho”*.

La Corte Constitucional, en Sentencia SU-250/98 (1998), expresó que: *“La arbitrariedad es lo contrario de la motivación, consiste en la no exposición de la causa de la decisión o la exposición de una causa ilógica, irracional o basada en razones no atendibles jurídicamente, de tal forma que la resolución aparece dictada solo con base en la voluntad o capricho del que la toma, como un puro voluntarismo”*.

### **¿Cuándo una actuación puede ser arbitraria y cómo se evita?**

*“Una resolución puede ser arbitraria no solo porque no sea motivada y por tanto no ponga de manifiesto la razón de la misma, sino también porque, aun siendo aparentemente motivada, tal motivación sea claramente impertinente, no tenga nada que ver con lo que se está cuestionando, no sea jurídicamente atendible o no merezca el nombre de tal”* (Sentencia SU-250/98, 1998).

Para evitar las actuaciones y decisiones arbitrarias debe haber *“una administración pública dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público”* (Longo, 2004).

En los gobiernos latinoamericanos ha existido la necesidad de incorporar planes, programas y proyectos tendientes a erradicar la desviación del interés general en la administración pública. Autores como Florentino González, Cerbeleón Pinzón, Oscar Oszlak y Francisco Longo han mostrado la importancia de la instauración de un servicio civil que contribuya a consolidar una función pública independiente, al servicio del interés general, que permita verdadera independencia a la administración y evite que en la función pública se presenten situaciones arbitrarias. Por lo tanto, la disminución de las situaciones arbitrarias en la administración tiene una vinculación inescindible con las reformas de carácter administrativo y con la instauración de un verdadero servicio civil.

### **¿Qué es la discrecionalidad?**

El Diccionario Panhispánico de Español Jurídico (2016) define la discrecionalidad como *“la potestad atribuida a los órganos administrativos por las leyes, sin predeterminar por completo el contenido u orientación que han de tener sus decisiones, por lo que el titular de las potestades o competencias queda habilitado para elegir dentro de las diversas opciones decisorias que se le presentan”*. En este sentido, la discrecionalidad puede entenderse como la escogencia de la mejor decisión en un universo de alternativas dentro de los límites legales.

La discrecionalidad es la facultad que tiene un servidor público de tomar una decisión íntegra frente a un caso concreto. La Sentencia C 031/95 (1995) de la Corte Constitucional determinó que: *“Dentro de la facultad discrecional, el poder o la competencia no tiene prefijada su decisión de una manera rígida, sino que en atención a la complejidad y variación de los factores de los asuntos sometidos a su jurisdicción, debe aplicar el precepto más adecuado y justo a la situación concreta, ateniéndose a los objetivos fijados por la Constitución y la ley, ajenos a su libre capricho”*. Por ello, la facultad discrecional es una medida que amplía los límites de actuación del funcionario, para contribuir a elevar los niveles de legitimidad y confianza en las instituciones estatales.

### **¿Por qué es necesaria la discrecionalidad?**

*“Con el ensanchamiento de las tareas del Estado contemporáneo, más allá de su actitud de gendarme de la sociedad, su intervención requiere progresivamente de la discrecionalidad administrativa con el fin de poder*

*responder con eficacia y oportunidad a los requerimientos cada vez más concretos y cotidianos de los individuos”* (Sentencia C 031/95, 1995). La discrecionalidad se erige como una facultad que posee la administración para atender aquellas necesidades y problemas sociales que el legislador no podía prever.

La Sentencia C 031/95 (1995) de la Corte Constitucional expresó que *“los actos discrecionales de la administración no sólo están previstos en la ley, sino que no atentan contra los principios del Estado de derecho. La discrecionalidad no exime en ningún momento a la autoridad administrativa de actuar en consonancia con el ordenamiento jurídico”*.

### **¿Cómo se controla la discrecionalidad?**

El control de la discrecionalidad, para Eduardo García de Enterría (s.f.), se ejerce a través de los siguientes mecanismos:

#### **Control de los hechos determinantes**

Toda potestad discrecional se apoya en *“una realidad de hecho que funciona como supuesto de hecho de la norma de cuya aplicación se trata”*. Este componente del control hace alusión a que el origen de todo acto discrecional debe ser la realidad de los hechos determinantes reflejada en la ley, porque esta es una de las *“posibilidades más eficaces de control judicial de las potestades discrecionales”*.

#### **Conceptos jurídicos indeterminados**

También se llaman normas flexibles, que son consustanciales a toda la técnica jurídica y no constituyen una particularidad del derecho público. Se da en los casos en que la ley no determina con claridad cuál ha sido su objeto. Por lo tanto, en este tipo de casos se le provee a la administración de un cierto margen de actuación legal para que elija entre *“la pluralidad de soluciones justas posibles como consecuencia de su ejercicio”*. La decisión discrecional, en el ejercicio de los conceptos jurídicos indeterminados, tiene como límite de ejercicio el respeto al supuesto jurídico que ha querido emanar la ley. En consecuencia, este tipo de control busca que la administración tome la mejor decisión posible, respetando los supuestos de la ley habilitante.

#### **Técnica de control de las facultades discrecionales**

Este control es ejercido a través de los principios generales del derecho, que *“constituyen el substratum mismo del ordenamiento”*, ya que los principios

son los fundamentos y la estructura del actuar de la administración, porque solo así se legitima la libertad y la justicia social en el Estado de Derecho.

En Colombia, las facultades discrecionales apenas están entrando en debate y aún existe cierta desconfianza de los legisladores para incluirlas en nuestro ordenamiento jurídico. En otros países, la entrega de facultades discrecionales a la administración es tema superado hace varias décadas.

## **Actuaciones de la administración y motivación del acto administrativo**

### **¿Cuáles son los mecanismos de actuación de la administración?**

La administración pública actúa a través de los siguientes mecanismos (Rodríguez, 1998):

#### **Actos administrativos**

*“Son las manifestaciones de la voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, producir un efecto jurídico”.* Todas las ramas del poder público expiden actos administrativos. Los actos administrativos no son una facultad exclusiva de la rama ejecutiva del poder público, ya que son actos que desarrolla la función administrativa del Estado a través de todas las entidades que lo componen y en aquellas entidades que, si bien no son de naturaleza estatal, cumplen función administrativa.

#### **Hechos administrativos**

*“Son aquellos fenómenos acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la administración, pero que producen efectos jurídicos respecto de ella”.* Son hechos que ocurren al margen de la voluntad de la administración porque no existe manera de preverlos.

#### **Operaciones administrativas**

*“Son aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una decisión de la administración junto con su ejecución práctica, en tal forma que constituyen en conjunto una sola actuación de la administración”.* Se perfeccionan a través de su ejecución.

#### **Omisiones administrativas**

Las constituyen aquellas actuaciones o decisiones que debió tomar la administración, que no llevó a cabo sin justificación legal para su omisión, y que produce efectos respecto a esta.

### **¿Cuáles son las formas de iniciar las actuaciones administrativas?**

Según el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las formas de iniciar las actuaciones administrativas son: el derecho de petición en interés general o particular, el cumplimiento de una obligación o de un deber legal y por medio de las autoridades de oficio.

### **¿Cuáles son las competencias de la administración?**

#### ***Competencia reglada de la administración***

Consiste en el apego férreo a la ley, debido a que *“el margen de maniobra o de decisión que tiene el actor público está completamente reducida a la aplicación de dicha norma”* (Batet & Lasagna, 2008).

#### ***Competencia discrecional***

Consiste en un margen de actuación que posee el servidor público para actuar discrecionalmente en un caso concreto, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley. La competencia del servidor público en actuaciones de carácter discrecional debe ser motivada.

### **La motivación de los actos administrativos**

El acto administrativo *“es el principal mecanismo jurídico por medio del cual la administración actúa”* (Sentencia C 1436, 2000). Para que el acto administrativo sea legal debe cumplir los elementos de validez. Uno de ellos es la motivación del acto.

### **¿Qué es la motivación?**

La motivación son las razones o argumentos de la decisión, que buscan ser el sustento jurídico de una actuación o decisión que expida la administración. Por regla general, todas las decisiones que expida la administración deben ser motivadas, salvo mínimas excepciones contenidas en la jurisprudencia constitucional. La motivación de los actos administrativos surge con el propósito de interponer un límite a la actuación de las autoridades públicas.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que, por regla general, todos los actos administrativos deben ser motivados, salvo excepción legal y jurisprudencial, ya que todo acto que no cumpla con el requisito atinente a la motivación deberá declararse inválido por el respectivo órgano competente. La motivación de los actos administrativos tiene una doble naturaleza ya que son un requisito formal y un requisito de validez del contenido del acto (Sentencia T-602- 92, 1992).

La meritocracia debe reinar en los procesos democráticos. En el caso de los partidos políticos, para que vuelvan a conectarse con la sociedad y formular proyectos políticos creíbles, deben buscar una política democrática interna que beneficie a sus militantes y miembros que quieran postularse aun cargo de elección popular con apoyo de su partido.

Referente a este tema, el Representante a la Cámara por Bogotá Humberto Amín (s.f.) señaló que *“a pesar de existir diferencias políticas o ideales distintos entre miembros del Centro Democrático, siempre se entiende que esto es bueno ya que cada uno puede expresar sus pensamientos libremente dentro del partido sin que esto les afecte”*. Es decir, se debe buscar que los partidos no segreguen a sus miembros por tener ideas diferentes.

Parte del problema de la democracia monótona es la poca conexión que tienen los partidos con los ciudadanos. Los partidos políticos se han ganado esta mala reputación, entre otras cosas, por *“los vínculos de amplios sectores de la clase política con actores criminales, la manifiesta ineffectividad en instancias de representación de los intereses y en los recurrentes casos de corrupción”* (Duque Daza, 2014).

Para Mario Fernando Gutiérrez, los partidos políticos deben ser más rigurosos en sus filtros de entrada y, sobre todo, fomentar un estatuto de democracia interna basada en méritos.

### **El acto administrativo discrecional**

El acto administrativo discrecional es *“una libertad, más o menos limitada, de apreciación del interés público a los fines de valorar la oportunidad de la acción o del contenido a dar a la acción misma”* (Renato, 1949, citado por Gordillo, 2013). El acto administrativo discrecional posibilita la administración de lo público para la materialización de los derechos. Su núcleo central es la motivación que denota su legalidad.

## **La motivación de los actos administrativos discrecionales**

La motivación es el sustento que en términos jurídicos representa la decisión adoptada. Son las razones de hecho y de derecho de la decisión. Toda decisión que se expida excediendo los límites constitucionales y legales será nula de pleno derecho. La motivación de los actos administrativos discrecionales evidenciará si el acto administrativo es discrecional o arbitrario. La motivación, en este tipo de actos, funge “*como prenda del efectivo imperio del Derecho en el seno de la sociedad*”. (Sentencia C-371, 1999). La motivación del acto administrativo discrecional garantiza el derecho al debido proceso y el principio de publicidad de las actuaciones administrativas.

### **¿Qué es la excepción de inconstitucionalidad?**

La excepción de inconstitucionalidad “*es una herramienta en la que la autoridad judicial y administrativa, a petición de las partes o de oficio, detecta un vicio de inconstitucionalidad en una norma de inferior jerarquía e inaplica la norma prefiriendo la Constitución solo para el caso en cuestión*” (Mendoza, 2019).

La excepción de inconstitucionalidad es “*una eficaz herramienta jurídica y política de protección al principio de supremacía constitucional, garantizando, en cada caso concreto, su jerarquía y materialidad dentro del sistema de fuentes del Derecho*” (Ámbito Jurídico, 2017).

La aplicación de la excepción no se trata de un juicio de inconstitucionalidad de la norma en concreto analizada, sino que se trata de una incompatibilidad objetiva de una norma de inferior jerarquía con la Constitución, porque, “*en el fondo, la cuestión no estriba en examinar si la norma es en sí misma inconstitucional, sino en establecer si su aplicación a determinado asunto resultaría en una inconstitucionalidad*” (Esguerra, 2004, citado por Mendoza, 2019).

### **Dimensiones de la excepción de inconstitucionalidad**

Para la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, esta herramienta tiene dos dimensiones: una, es deber de todas las autoridades públicas su aplicación, por virtud de la supremacía constitucional; dos, es una facultad de la cual se encuentra investida la administración para actuar acorde con los postulados constitucionales.

## **Naturaleza de la figura**

La excepción de inconstitucionalidad tiene una doble naturaleza: una naturaleza política, que coadyuva a garantizar el equilibrio y separación de los poderes; y una naturaleza jurídica, que garantiza el principio de supremacía constitucional en el caso concreto (Quiroga, 2015).

### **Límites**

La jurisprudencia constitucional fijó los límites al uso de la excepción de inconstitucionalidad:

- Que exista una violación o contradicción clara, evidente y palmaria de la norma.
- Que la norma llamada a ser inaplicada sea una reproducción de otra previamente declarada inexecutable o nula por inconstitucional.
- Que no puede alegarse cuando ya fue declarada executable la norma, por aplicar la cosa juzgada y para la protección de la seguridad jurídica.
- No procede para el caso de inaplicar un acto administrativo de contenido particular y concreto.

### **Aplicación de la figura**

La aplicación de esta figura ha sido desarrollada a través de la jurisprudencia. En su aplicación se debe tener en cuenta (Mendoza, 2019):

- Determinar si la norma en abstracto es manifiestamente inconstitucional. En caso de serlo, se analiza si la incompatibilidad viola derechos fundamentales.
- La aplicación de esta herramienta debe fundarse en argumentos suficientes, porque, en principio, todas las normas se presumen constitucionales, salvo prueba en contrario.
- La figura de la excepción de inconstitucionalidad es poco aplicada en la administración pública. La ausencia de desarrollo legal ha contribuido a la abstención de utilizarla por parte de los servidores públicos.

### **Aplicación de la herramienta en el ejercicio del poder discrecional**

La excepción de inconstitucionalidad posibilita que el servidor público, en el ejercicio de la potestad discrecional, implique una norma por estar en contravía o presentar una vulneración de derechos.

Esta herramienta es una de las más novedosas del ordenamiento jurídico colombiano, ya que posibilita al servidor público analizar la realidad concreta y aplicar la Constitución como un todo y no de forma fraccionada, respetando así el principio de irradiación del derecho constitucional. De este modo, esta herramienta posibilita la inaplicación transitoria de una norma, pero no conlleva a declararla inconstitucional de modo general, sino en un caso concreto. Esta herramienta abre el camino para que el funcionario contemple en su decisión discrecional la garantía de los derechos con relación a los casos que desbordan los límites de la ley y que fueron circunstancias de imposible previsión para el legislador en su elaboración.

### **¿Qué es el precedente judicial?**

El precedente judicial está constituido por una o más sentencias que declaran una posición específica frente a un tema concreto. La posición específica que se haya declarado es una fuente formal del derecho, de aplicación forzosa para las autoridades administrativas. El precedente surge *“cuando una decisión proferida por una autoridad sirve de fundamento o soporte para un nuevo pronunciamiento sobre la misma materia”* (Bernal, 2008, citado por Salazar, Duarte & Castellanos, s.f.). Al precedente judicial *“se le reconoce la misma fuerza vinculante de una norma jurídica”* (Echeverri, 2013). Existe una diferencia importante entre la jurisprudencia y el precedente: mientras que la jurisprudencia es una fuente auxiliar del derecho, el precedente es una fuente formal.

Los precedentes se consolidan de la siguiente manera:

#### ***Jurisdicción constitucional:***

En ella, una sola sentencia se considera precedente.

#### ***Jurisdicción contenciosa:***

Se considera precedente en la jurisdicción contencioso-administrativa todas las sentencias de unificación y *“aquellos fallos que no son de unificación y, sin embargo, crean precedentes para las autoridades administrativas y judiciales”* (Blanco, 2015).

#### ***Jurisdicción ordinaria:***

Se necesitan mínimo tres pronunciamientos para llamarse precedente.

Respecto a la consolidación del precedente, es importante aclarar que *“todas las altas cortes crean precedentes a través de la jurisprudencia proferida*

*para la resolución de los problemas que se someten a su escrutinio” (Blanco, 2015).*

### **Categorías del precedente**

Según la Sentencia SU 354/17, hay dos categorías: una, vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia; y otra, horizontal, que hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario. Las decisiones adoptadas en cada categoría son vinculantes en la medida en que, en la aplicación frente al caso en concreto, se guarde identidad de hecho y derecho.

### **Distinciones en la aplicación del precedente**

Las distinciones que se deben tener en cuenta para aplicar el precedente en Colombia son:

“La distinción entre *decisum*, *obiter dicta* y *ratio decidendi* funciona para definir el precedente obligatorio en términos de *ratio decidendi* y *decisum* en los casos de sentencias de constitucionalidad y sólo de *ratio* en los fallos de tutela, mientras que los *obiter* se comportan como meros criterios auxiliares” (Blanco, 2015).

Esta distinción ha sido objeto de debate en los tribunales, por las posiciones respecto a si el precedente es fuente obligatoria o auxiliar en el derecho. El presente trabajo de investigación se adhiere a la tesis de que el precedente es fuente formal, ya que por medio de este se aclara el contenido de las normas. “Los precedentes se justifican por cuanto se incorporan al ordenamiento jurídico y adquieren rango prevalente, al interpretar el alcance de los derechos y la ley” (Blanco, 2015).

### **El precedente como herramienta de ejercicio del poder discrecional**

El precedente constituye una herramienta de la administración pública que posibilita el uso motivado del poder discrecional por parte del servidor público, porque viabiliza y sirve de sustento para tomar una decisión o apartarse de ella. El precedente es una medida de contención del poder, debido a que el servidor público, en sus actuaciones administrativas, no puede apartarse de aplicar el precedente en el caso de que los hechos y derechos guarden identidad. El precedente puede, en un caso concreto de oscuridad

legislativa, aclarar y contribuir a la toma de la mejor decisión posible respecto a un problema o necesidad social.

En conclusión, el precedente contribuye a materializar el principio de igualdad, garantizar la seguridad jurídica y aumentar la confianza de los ciudadanos en la administración. Es una herramienta que contribuye a la contención del poder y un mecanismo que reduce el riesgo de que se presenten situaciones arbitrarias en la administración.

### **Vinculación del precedente con la discrecionalidad**

El precedente consolida el poder discrecional al contribuir a la armonización de la realidad con la norma, ya que posibilita que frente a casos iguales no existan decisiones diferentes. El precedente es una herramienta que contribuye a hacer de la excepción una regla e incorpora el ámbito humano a la administración. En consecuencia, la aplicación del precedente al poder discrecional posibilita al servidor contar con un óptimo fundamento jurídico de su decisión.

### ***¿Qué es el control de convencionalidad y su aplicabilidad en el accionar del servidor público?***

“Es una herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia” (CIDH, s.f.).

El control de convencionalidad es una herramienta que permite la armonización del ordenamiento jurídico colombiano con la normatividad convencional. Este control busca ampliar el margen de protección de los derechos humanos, en los Estados partes. “*El concepto de control de convencionalidad se encuentra ligado necesariamente a la forma de interpretación de la convención*” (Rincón, 2013).

### **Aplicación del control**

En la aplicación del control de convencionalidad se deben tener en cuenta las “*particularidades de nuestro ordenamiento jurídico interno*” y la posición jurisprudencial de la Corte Interamericana (Caso Gelman vs Uruguay, 2008).

Todos los funcionarios públicos tienen la obligación de aplicar los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. La incorporación del

control, por parte de los servidores públicos, consiste en una armonización del control de convencionalidad con el ordenamiento jurídico interno, donde, en caso de contradicción entre una y otra, se deberá aplicar la normatividad que proteja, en cada caso de manera más amplia, los derechos humanos.

Este mecanismo de constitucionalidad de carácter internacional contribuye a la consolidación de decisiones por parte de los servidores públicos, debido a que este control representa un mecanismo de garantía de actuación conforme al sistema regional de derechos humanos. Respecto al ejercicio del poder discrecional, este control garantiza que, en las decisiones o actuaciones tomadas por el servidor público dinámico, éstas estén acordes con las normas constitucionales y legales a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Este control busca que se tenga en cuenta no solo el tratado, sino la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, interprete última de la Convención Americana, (Caso Almonacid Arellano vs Chile).

El Control de convencionalidad busca la supresión de normas contrarias a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la interpretación normativa acorde con los Tratados y Convenios Internacionales y la defensa u observancia de los derechos humanos a la luz de los compromisos internacionales. En efecto, el control de convencionalidad es una herramienta que posibilita y amplía el rango de garantía de los derechos humanos, porque promueve decisiones sólidas y acordes con nuestro ordenamiento jurídico.

### **Aplicación de la figura del Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la administración pública**

#### ***¿Qué es el estado de cosas inconstitucional?***

El concepto de Estado de Cosas Inconstitucional nace en el ordenamiento jurídico colombiano con la sentencia SU-559 de 1997. La conceptualización del Estado de Cosas Inconstitucional, vía jurisprudencial, es la siguiente:

“El Estado de Cosas Institucional es una decisión judicial por medio de la cual la Corte Constitucional declara que se ha configurado una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales. Es de tal magnitud que configura una realidad contraria a los principios fundantes de la Constitución Nacional y, por lo tanto, ordena al conjunto de las instituciones involucradas poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones íntegras, oportunas y eficaces” (sentencia SU-559, 1997).

Lo novedoso en la aplicación de esta figura jurídica es que su estudio parte de la realidad. Su aplicación se da en los casos donde se logre demostrar que existe una violación masiva de derechos de manera estructural, una inoperancia u omisión por parte de Estado y una situación de grave riesgo en materia constitucional que deja como resultado una anormalidad frente a la aplicación y la garantía de los derechos. Actualmente el uso de esta figura solo es permitido en el ámbito de la justicia constitucional y en este estudio se propone que también sea aplicada por la administración pública.

### **Aplicación de la figura en la administración pública**

La aplicación de la figura del Estado de Cosas Inconstitucional, en la administración pública, posibilitaría la atención y el seguimiento continuo de un problema o necesidad social, dado que no se puede levantar el estado hasta que no se haya eliminado la violación masiva y generalizada de derechos fundamentales. Se plantea la utilización de esta figura por parte de todos los servidores públicos como un mecanismo de mejora de intervención de problemas sociales por parte de la administración. La utilización de la figura del Estado de Cosas Inconstitucional solo tendría como requisito para su utilización y expedición que, frente a la situación problemática, se presenten las circunstancias de hecho y de derecho para utilizar la herramienta.

De igual manera, dicha aplicación contribuiría a la consolidación de una administración que esté más actualizada frente a las necesidades y problemas sociales. En tal sentido, esta herramienta contribuye a atender un problema o necesidad social de manera actualizada, permite hacer un seguimiento continuo del problema, el servidor público no se limita a ser un operador de la ley, sino que se erige como un gestor de lo público, no permite que la administración cierre un problema hasta que no exista una solución de fondo y permitiría una dinamización de la función del servidor público que materializaría la obligación de satisfacer los problemas y necesidades sociales de manera actualizada.

## Herramientas para la aplicación del poder discrecional en la administración pública



**Figura 1. Herramientas para el ejercicio del poder discrecional**

Fuente: elaboración propia

Este artículo tendrá continuación en el próximo número de la Revista Polémica.

## Referencias

- Arias, G. (2010). A Vueltas Con La Discrecionalidad Administrativa. *Revista NOVUM JUS* 4(1), 127- 150.  
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/17073/1/A%20vueltas%20con%20la%20di%20screcionalidad%20administrativa.pdf>
- Ariel, C. (2007). *Acto administrativo*. 1a edición. Bogotá, Colombia: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Armandugón, M. (2018). El control de convencionalidad: un concepto de creación jurisprudencial.  
*Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, (34).  
<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2019/02/5.-Doctrina-El-Control-de-Convencionalidad-Sofia-Maruri.pdf>
- Barrera, J. (2008). Competencia discrecional, Constitución Política y responsabilidad del funcionario público. *Derecho Y Realidad*, 6(11).  
[https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho\\_realidad/article/view/5090](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5090)
- Batet, M & Lasagna, M (2008). Independencia y control de la discrecionalidad en la función pública.
- Seminario en Transparencia y Buen Gobierno: hacia un Gobierno Abierto y Participativo, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores. Monterrey, Mexico.  
<http://www.cca.org.mx/apoyos/apo84/modulo7/vimprimible7.pdf>
- Blanco, D. (2016). Sobre el precedente judicial y su obligatoriedad, una revisión de la jurisprudencia reciente. *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 9(10) ,111 –127. <https://doi.org/10.25058/1794600X.120>
- Bobbio, N, Matteucci N y Pasquino G. (2007). *Diccionario de política*. 15ª edición. Buenos Aires, Argentina: Editorial siglo XXI.
- Bobbio, N & Bovero, M. (1985). *Origen y fundamentos del poder político*. (J. Santillán. Trad.; 1era ed.). Ciudad de México, México: Editorial, Grijaldo.
- Caicedo, A. (2017). El exceso ritual manifiesto y la visión constitucional de la actividad judicial. En *Justicia*, (32). 79-117. <https://doi.org/10.17081/just.23.32.2907>
- Carreño, E & Infante, P. (2001). *Organización administrativa de Bogotá*. DC. [Trabajo de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá]. Archivo digital.  
<https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis24.pdf>
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26- 27 de junio de 2003.  
<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013.  
<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-del-Ciudadano-en-Relacion-con-la-Administracion-Publica-10-2013.pdf>

- Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. (2006, 26 de septiembre) Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Sergio García Ramírez, P).  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf)
- Caso Gelman vs Uruguay. (2011, 24 de febrero). Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Diego García Sayán, P).  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)
- Castillero, O. (s.f.). Los 10 mejores poemas de Roberto Bolaño.  
<https://psicologiamente.com/cultura/poemas-roberto-bolano>
- Castro, J. (2014, 09 de abril). Comisión de acusaciones. Ámbito jurídico.  
<https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/educacion-y-cultura/comision-de-acusaciones>
- Conpes N° 3654 2010. (2010, 12 de abril). Consejo Nacional de Política Económica y Social.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>
- Constitución Política de Colombia 1991, (1991, 20 de julio). Gaceta Constitucional No. 116.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.htm](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.htm)  
 1
- Constitución de la República de Cuba de 2019. (2019, 10 de abril). Gaceta oficial.  
<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Contraloría de México. (s.f.). Concepto de función pública.  
<http://www.contraloriadf.gob.mx/contraloria/cursos/MARCOJURIDICO/paginas/funpub.php#:~:text=Funci%C3%B3n%20P%C3%ABblica,servicio%20administrativo%20o%20servicio%20p%C3%ABlico.>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.) Control de convencionalidad. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. Costa Rica.  
<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>
- Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015. (2015, 26 de Mayo). Presidencia de la República  
<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/860725/DECRETO+1083+DE+2015+C+OMPLETO+UNICO+REGLAMENTARIO+DE+FUNCI%25C3%2593N+P%25C3%2593ABLI+CA.pdf>
- Departamento Administrativo de Función Pública (s.f.). Concepto de servidor público.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Servidor+P%C3%ABlico>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.) Rendición de cuentas, un derecho de la ciudadanía. [https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset\\_publisher/sqxafjubsrEu/content/rendicion-de-cuentas-un-derecho-de-la-ciudadania/28585938](https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/rendicion-de-cuentas-un-derecho-de-la-ciudadania/28585938)
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018) La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia.

- file:///D:/ESAP%202020-1/GERENCIA%20DEL%20TALENTO%20HUMANO/El%20estado%20del%20Estado%20-2010%20La%20trayectoria%20hist%C3%B3rica%20del%20servicio%20civil%20y%20la%20funci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%20en%20Colombia.%20Agosto%202018.pdf
- Echeverri, C. (2014). La obligatoriedad del precedente judicial frente a las autoridades administrativas colombianas. *Revista Vis Iuris*, No. 1, Vol. 1 Universidad Sergio Arboleda.
- Escuela Superior de Administración Pública. (s.f.). Imagen ESAP, Bogotá.  
[https://www.google.com/search?q=imagenes+de+la+esap&source=lnms&tbm=isch&a=X&ved=2ahUKEwjuldD\\_INjsAhUiwFkKHSm3C8wQ\\_AUoAXoECAMQAw&biw=1366&bih=657#imgrc=EcpDFj8amUP1hM](https://www.google.com/search?q=imagenes+de+la+esap&source=lnms&tbm=isch&a=X&ved=2ahUKEwjuldD_INjsAhUiwFkKHSm3C8wQ_AUoAXoECAMQAw&biw=1366&bih=657#imgrc=EcpDFj8amUP1hM)
- Esguerra, J. (2004). *La Protección Constitucional del Ciudadano*, 1era ed. Bogotá, Colombia: Legis.
- Foucault, M. (2012). *El poder una bestia magnífica*. (H. Pons, Trad.; 1era ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI.
- Gamboa, J, Puentes, S & Ysidora, P. (2016). *Importancia del control interno en el sector público*.  
 Revista Publicando 3(8), 487-502. file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-ImportanciaDelControlInternoEnElSectorPublico- 5833405.pdf
- García, E & Tomas, F. (1986). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Madrid, España: Editorial Civitas.
- García, E. (1962). La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos). *Revista de Administración Pública* (38). 159-208.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112627>
- García, E. (2016). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, apuntes de derecho administrativo*. 3ª Edición. Madrid, España: Editorial Civitas.
- García, G & Gil, L. (2009). Las relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto. *Prolegómenos - Derechos y Valores* XII (23), 177-192.  
<https://www.redalyc.org/pdf/876/87617260014.pdf>
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo*, tomo 8. Ed. 2. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Hernández, A. (2005). *La concepción de la política en Norberto Bobbio un aparte renovador*. [Tesis de maestría en ciencias especialidad en ciencias sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León México]. Archivo Digital.  
<http://eprints.uanl.mx/1655/1/1020150658.PDF>
- Isaza, C. (2009). *Teoría general del Derecho Disciplinario: aspectos históricos, sustanciales y procesales*. Segunda edición. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

- Ley 87 de 1993. (1993, 9 de noviembre). Congreso de la República Diario Oficial No. 41.120. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0087\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html)
- Ley 909 de 2004. (2004, 23 de septiembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 45.680. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0909\\_2004.html#2](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html#2)
- Longo, F. (2004). La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. (28). Caracas, Venezuela. <http://siare.clad.org/revistas/0047406.pdf>
- Marcheco, B. (2009). el control judicial de la potestad discrecional de la administración pública en Cuba. *Revista de derecho y ciencias políticas* 39(110), 57-75. <https://www.redalyc.org/pdf/1514/151412842003.pdf>
- Martínez, Y, Pardo, G & Cepeda, R. (2006). Medios de control de la actuación administrativa. [Trabajo de pregrado, Universidad libre]. Archivo digital. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/3643>
- Mendoza, E. (2019). La aplicación de la excepción de inconstitucionalidad sobre normas constitucionales. Pontificia Universidad javeriana. (19). 159-176. <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/10896397/8.+Mendoza+Parra.pdf/a20736c7-722b-41ed-b4ec-7429a1340e55>
- Murillo, J. (2014). Las facultades discrecionales en el Estado Social de Derecho Colombiano: una aproximación a la discrecionalidad técnica desde la doctrina y la jurisprudencia. [Tesis de Maestría. Universidad del Rosario]. Archivo digital. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/9638>
- Navarro, M. (2013). Discrecionalidad administrativa. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad (3). 200-205. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2134/1063>
- Organización de Naciones Unidas. (2014), Los principales tratados internacionales de derechos humanos. Nueva York y Ginebra. [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_sp.pdf)
- Procuraduría General de la Nación y el Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). La razón de ser del servidor público. Boletín N°3. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Boletin3.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (s.f.). Objetivos y funciones de la PGN. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/objetivos-y-funciones.page#:~:text=La%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n%20es%20la%20encargada%20de,establecido%20en%20el%20C%C3%B3digo%20C3%9Anico>
- Quiroga, E. (2015). La excepción de inconstitucionalidad en el ordenamiento jurídico colombiano. *Aproximaciones elementales para su estudio y comprensión. Revista de Derecho Público*, (34). <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.34.2015.30>

- Radicado 11001-03-25-000-2014-01511-00(4912-14. (2018, 26 de julio). Consejo de Estado. (Sandra Lisset Ibarra Vélez, CP.).  
<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/211/11001-03-25-000-2014-01511-00.pdf>
- Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario panhispánico del español jurídico, Concepto de Discrecionalidad. <https://dpej.rae.es/lema/discrecionalidad>
- Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario panhispánico del español jurídico, Concepto de competencia administrativa. [https://dpej.rae.es/lema/competencia-administrativa#:~:text=Adm.,%C2%BB%20\(J.%20A.%20Garc%C3%ADa%20Trevijano\)](https://dpej.rae.es/lema/competencia-administrativa#:~:text=Adm.,%C2%BB%20(J.%20A.%20Garc%C3%ADa%20Trevijano))
- Real Academia de la Lengua Española. (s.f.). Diccionario panhispánico del español jurídico, Concepto de arbitrariedad. <https://dpej.rae.es/lema/arbitrariedad>
- Rincón, E. (2013). ¿Cómo funciona el control de convencionalidad? Definición, clasificación, perspectiva y alcance. *Revista iter ad veritatem*, (11).  
<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/iaveritatem/article/view/579/400>
- Rodríguez, L. (1998). *Derecho Administrativo general y colombiano*. Décima edición. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Salazar, J, Duarte, A & Castellanos, O. (s.f.). El precedente judicial como fuente formal de derecho en las actuaciones administrativas. *Revista Hipótesis Libre Universidad Libre-Cúcuta*. file:///C:/Users/usuario/Downloads/273-902-1-PB.pdf
- Sánchez, M. (1994). *Discrecionalidad Administrativa y control judicial*. 1era Edición. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Sentencia C 1436/2000. (2000, 25 de octubre). Corte Constitucional. (Alfredo Beltrán Sierra, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1436-00.htm>
- Sentencia C-031/95. (1995, 03 de Febrero). Corte Constitucional. (Hernando Herrera Vergara, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-031-95.htm>
- Sentencia C-371/99. (1999,26 de mayo). Corte Constitucional. (José Gregorio Hernández, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-371-99.htm#:~:text=C%2D371%2D99%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Lo%20que%20la%20disposici%C3%B3n%20enjuiciada,razones%20que%20invoca%20la%20Administraci%C3%B3n.>
- Sentencia C442/2001. (2001, 4 de mayo). Corte Constitucional. (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-442-01.htm>
- Sentencia C-893/03. (2003, 7 de octubre). Colombia. Corte Constitucional. (Alfredo Beltrán Sierra, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-893-03.htm#:~:text=C%2D893%2D03%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Ente%20la%20situaci%C3%B3n,la%20igualdad%20y%20la%20transparencia.>
- Sentencia SU 354/17. (2017, 25 de mayo). Corte Constitucional. (Iván Humberto Escrucería Mayolo, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU354-17.htm>

- Sentencia SU-250/98. (1998, 26 de mayo). Corte Constitucional. (Alejandro Martínez Caballero, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/su250-98.htm>
- Sentencia SU-559 de 1997. (1997, s.f.). Corte Constitucional. (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>
- Sentencia T-297/94. (1994, junio de 29). Corte Constitucional. (Antonio Barrera Carbonell, M.P).
- (1998, 14 de octubre). Corte Constitucional. (Alejandro Martínez Caballero, M.P).
- (1992, 11 de diciembre).Corte Constitucional. (Fabio Morón Díaz, M.P).
- (2004, 8 de octubre). Corte Constitucional. (Rodrigo Escobar Gil, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-982-04.htm>
- Sentencia. C-246/04. (2004, 16 de marzo). Corte Constitucional. (Clara Inés Vargas Hernández, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-246-04.htm#:~:text=En%20t%C3%A9rminos%20generales%20la%20fiscalizaci%C3%B3n,la%20libertad%20puedan%20ser%20realidad.>
- Sentencia. C-374/.95. (1995, 24 de agosto). Corte Constitucional. (Antonio Barrera Carbonell, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-374-95.htm>
- Todo lo que debe saber sobre la excepción de inconstitucionalidad. (2017, 20 de abril). *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/constitucional-y-derechos-humanos/todo-lo-que-debe-saber-sobre-la-excepcion-de>
- Valdés, K. (2014). Control judicial del ejercicio de la potestad discrecional de la administración. *Revista Justicia y Derecho del Tribunal Supremo Popular de la República de Cuba*, (22). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4420599>
- Villoría, M. (2016). El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática.
- Revista del CLAD Reforma y Democracia, (65). 5-38.  
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/065-junio-2016/Villoria.pdf>

## Sobre la autora



### **Lizeth Susana Valencia González**

Abogada de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública y actualmente se encuentra cursando la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Libre. Entre los logros a destacar se encuentran ser coautora del régimen disciplinario y la autora del reglamento interno del Tribunal Disciplinario de Asuntos Docentes de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, cuenta con más de cuatro años de experiencia profesional en el sector público en temas relacionados con servidores públicos y derecho disciplinario. En la actualidad se desempeña como contratista en la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Escuela Superior de Administración Pública.

Correo electrónico:  
[susana.valenciaconsultorias@gmail.com](mailto:susana.valenciaconsultorias@gmail.com)



**Publica tus artículos en el correo electrónico: [revista.polemica@esap.edu.co](mailto:revista.polemica@esap.edu.co)**