

**REFORMA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA –ESAP- A PARTIR DE LA INVESTIGACIÓN**

**Documentos elaborados por el consultor
AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**

Bogotá, D.C., noviembre de 2002

REFORMA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –ESAP- A PARTIR DE LA INVESTIGACIÓN ¹

Indice

I. EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y EL SISTEMA DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP

1. La ESAP y la investigación
2. El Instituto de Investigaciones
3. El Sistema de Investigaciones

II. POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. La ESAP y la investigación
2. El Sistema ESAP de Investigaciones
3. El Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP
4. El Instituto de Investigaciones

III. EL SISTEMA ESAP DE INVESTIGACIONES

1. La investigación como política de la ESAP
2. La investigación como sistema en la ESAP
3. Investigación por líneas y proyectos y mediante grupos de investigadores
4. Elementos integrantes del sistema de investigación

IV. REGLAMENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA ESAP

¹ Documentos producidos durante la consultoría adelantada por Augusto Hernández Becerra en el año 2002, con los auspicios de la Unión Europea. El doctor Hernández Becerra es abogado y Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia, donde funge como profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Es Conjuer del Consejo de Estado y ha publicado numerosas obras en los campos del Derecho Público, las ideas políticas y la metodología de la investigación.

V. REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP

VI. RECOMENDACIONES PARA ORGANIZAR LA PLANTA FÍSICA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP

1. Las nuevas características del Instituto de Investigaciones
2. Requerimientos mínimos de planta física
3. Algunas características de las distintas dependencias

VII. PUESTA EN MARCHA DE LA INVESTIGACIÓN EN EL INSTITUTO

A. Criterios técnicos para la definición de campos, líneas y proyectos de investigación en la ESAP

1. Campos de investigación en la ESAP
2. Líneas de investigación
3. Proyectos de investigación
4. La adopción de campos, líneas y proyectos

B. Reforma general de la Administración Pública en un escenario de reforma política - Algunas propuestas de investigación

1. Carrera Administrativa
2. Reforma de la Administración Nacional
3. Reforma Territorial

C. Reforma municipal a partir de una categorización de los municipios colombianos - El enfoque jurídico

1. Objeto de la investigación
2. Problemas y preguntas
3. Algunos aspectos de metodología

VIII. RESULTADOS DE LA ASESORÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUIDAD DEL PROCESO - INFORME FINAL

1. Algunos antecedentes
2. Objetivos de la asesoría
3. Productos y resultados de la asesoría
4. Recomendaciones para la continuidad del proceso

I. EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y EL SISTEMA DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP

1. La ESAP y la investigación
2. El Instituto de Investigaciones
3. El Sistema de Investigaciones

I. EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y EL SISTEMA DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP ²

1. La ESAP y la investigación

Al menos desde la ley 136 de 1994 la investigación ha venido a convertirse en aspecto primordial de la misión de la ESAP. En el artículo 196 de dicha ley, así como en el decreto 2083 de 1994, la investigación aparece como el primer objetivo misional de la institución. La ley 443 de 1996, artículo 58, definió a la Escuela como el "principal instrumento de investigación, desarrollo científico y tecnológico de la Administración Pública en los órdenes nacional y territorial". Finalmente el decreto 523 de 2000, por el cual se reestructura la ESAP, reitera el mandato y determina como funciones de la Escuela "Crear conocimiento científico y tecnológico (artículo 3, numeral 3) y "realizar investigaciones y estudios de los problemas de naturaleza administrativa, que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública en sus distintos niveles y órdenes que sirvan como instrumento para la formulación de políticas públicas" (artículo 3, numeral 4).

Según comúnmente se reconoce, la ESAP no ha logrado cumplir satisfactoriamente con su cometido investigativo. Así parece indicarlo la limitada presencia de la institución en los procesos de reforma administrativa de los últimos diez años, el escaso reconocimiento de sus investigadores y sus trabajos en el mundo académico, su notoria desvinculación de las actividades de la comunidad científica nacional, la heterogénea calidad de sus publicaciones. La Escuela no ha encontrado las fórmulas que le permitan desarrollar y sostener una reflexión pertinente y eficiente sobre los problemas del Estado, proponer soluciones originales a los

² Diagnóstico y punto de partida para el desarrollo de la consultoría adelantada por Augusto Hernández Becerra. Documento de noviembre 28 de 2001.

innumerables problemas de la administración pública y generar pensamiento científico. De ahí que el gobierno no acostumbre consultar a la ESAP en asuntos de carrera administrativa ni de modernización de la administración.

La ESAP no ha logrado adecuar a los propósitos de la investigación científica su estructura, ni sus políticas, recursos humanos, tecnológicos y financieros. No existe en la Escuela una política de investigación, ni un cuerpo científico propio centrado en los trabajos de la investigación como quehacer profesional. No existen líneas de investigación definidas y estructuradas ni grupos consolidados de investigación de tiempo completo y de alta calidad, ni programas para la formación de investigadores en el cuerpo docente. Por añadidura el cuerpo profesoral de la Escuela se compone casi en su totalidad de docentes por contrato. Así resulta imposible construir comunidad científica, pues los grupos académicos que logran formarse están precariamente vinculados por relaciones transitorias y, en consecuencia, es débil en sus miembros el sentido de pertenencia a la institución.

Si bien la responsabilidad de la investigación se ha asignado dentro de la organización de la Escuela a distintas unidades académicas especializadas a través de los años (Centro de Investigaciones y Divulgación – CIDI, Centro de Investigaciones en Administración Pública – CINAP, Subdirección de Investigaciones en Administración Pública, luego Centro de Investigaciones y, finalmente, Instituto de Investigaciones), ninguna de ellas logró hacer de la investigación científica sobre las grandes cuestiones teóricas y prácticas de la Administración Pública una actividad central de la ESAP.

Teniendo claros los objetivos que corresponden a la ESAP en el ámbito de la investigación, que son por demás mandato legal y exigencia creciente del gobierno, la academia y de la propia sociedad, es necesario explorar los medios que serían idóneos para lograr esta finalidad. La propuesta consiste en organizar, por primera vez, un Instituto de Investigaciones que merezca su nombre, y hacer de la investigación “el elemento integrador de la función académica”, como está ordenado en el artículo 18 numeral 12 del decreto 523 de 2000. De esta manera, si bien la investigación debe ser el cometido especial de una de las unidades

académicas de la ESAP, el Instituto de Investigaciones, se entiende que la investigación es connatural a la actividad de las demás unidades académicas. Sin embargo, para conjurar el riesgo de que la legítima aspiración de todos los sectores académicos de participar en un proyecto investigativo común degenerare en el desorden habitual, es indispensable que todas las unidades concurren a la investigación como elementos que forman parte de un sistema. Para ello es necesario trazar una política institucional de investigación, que distribuya funciones y responsabilidades, que establezca criterios y trace objetivos, que diseñe y administre métodos de autoevaluación y evaluación externa, que establezca una política rigurosa y exigente en materia de publicaciones, que convierta el proyecto investigativo de la ESAP en el eje de un plan de mejoramiento institucional.

2. El Instituto de Investigaciones

La conformación de un equipo de investigadores de tiempo completo y medio tiempo y, por tanto, propios de la ESAP, es necesario punto de partida para estructurar comunidad académica y para desencadenar una nueva actitud frente a la ciencia y la docencia en la Escuela. De allí que la acertada selección de los investigadores sea un aspecto verdaderamente crítico en el proceso de organización del Instituto. Necesariamente deberán contar con la formación de postgrado propia de un investigador profesional, es decir, título de doctorado, además de trayectoria reconocida con publicaciones que permitan ubicar su especialidad dentro del ámbito de la Administración Pública. Naturalmente, se definirán sus perfiles para seleccionarlos mediante concurso, y deberá considerarse la posibilidad de conseguir algunos de estos investigadores en el exterior.

El desarrollo de un esfuerzo concertado de los investigadores en torno a determinadas líneas de investigación acordadas en común, permitirá concentrar recursos y esfuerzos al máximo en objetivos precisos, y hará posible planificar y administrar proyectos ambiciosos. Investigar a partir de líneas de investigación hace posible el progreso consistente y acelerado, una mayor profundización, la rápida obtención del estado del arte en cada tema como punto de partida para la investigación creadora y la

producción de nuevo conocimiento. La selección de las líneas de investigación debe corresponder rigurosamente, por sus contenidos y proyección, a la misión institucional de la ESAP.

El Instituto de Investigaciones deberá estar dotado de reglamentos y estatutos especiales, programas de capacitación, una política propia de publicaciones. El reglamento de investigación y el estatuto de investigadores incluirá un régimen de evaluación de cada uno de los investigadores y una metodología de evaluación de la gestión por resultados. La vida académica entera de la Escuela debe nutrirse de la investigación científica. Los servidores del Instituto, al mismo tiempo que se ocupen en investigación científica, tendrán el compromiso de dedicar una parte del tiempo a docencia o a consultoría. De la misma manera, a los docentes de la Escuela se les exigirá cumplir con deberes de investigación en distintos grados de compromiso. Corresponde a la Escuela formar una masa crítica de investigadores especializados en el conocimiento de la administración estatal para, a partir de allí, ofrecer programas de formación en educación superior y desarrollar una estrategia de socialización de sus saberes mediante la extensión, la asesoría, la consultoría y la divulgación. Sólo así la Escuela estará en capacidad de adelantar programas de maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la ley 443 de 1998, y podrá constituirse en motor de los procesos de cambio en la Administración Pública.

La organización del Instituto debe incluir un ambicioso proyecto respecto de su planta física. Requiere de una sede propia, dotada de todos los elementos, instrumentos y facilidades para el cumplimiento de su específica misión: biblioteca de investigadores, hemeroteca, centro de documentación en Administración Pública, oficinas para investigadores, salas para seminarios, auditorio para eventos académicos.

3. El Sistema de Investigaciones

La investigación en la ESAP no puede confinarse a un Instituto aislado de las demás unidades académicas, de la docencia y de los estudiantes. Por el contrario, la investigación debe irradiar a toda la institución, como actitud y como actividad. Sin embargo, la

investigación deberá ser asumida por esas otras dependencias sin desvirtuar sus propias funciones y de acuerdo con sus propias capacidades. La distribución de las responsabilidades y actividades relacionadas con investigación en las distintas unidades académicas será establecida en los documentos de política y demás reglamentaciones que se consideren convenientes para garantizar estándares de excelencia.

Al entender la investigación como un sistema del cual entran a formar parte todas las dependencias de la ESAP, todas tienen responsabilidades propias que cumplir, se integran y complementan, se apoyan, refuerzan y benefician mutuamente. Los investigadores del Instituto, por ejemplo, tendrán carga docente especialmente enfocada a la formación de investigadores entre los alumnos del pregrado. Cuando dichos alumnos estén avanzados (a partir del tercer año, v.gr.), podrán incorporarse al Instituto como auxiliares de investigación, deberán estudiar idiomas extranjeros y recibirán capacitación especial paralela a la de su carrera. Los más destacados de quienes se gradúen serán enviados al exterior para cursar maestría o doctorado, con la obligación de servir a la ESAP, al regresar, como docentes investigadores. De esta manera la ESAP contará con un creciente cuerpo propio de profesores, cada vez más capacitado y con gran fortaleza en el campo de la investigación científica. La organización del Instituto de Investigaciones en esta perspectiva contribuirá decisivamente a elevar el nivel académico y jalonará un plan de mejoramiento continuo de la Escuela.

II. POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. La ESAP y la investigación
2. El Sistema ESAP de Investigaciones
3. El Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP
4. El Instituto de Investigaciones

II. POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ³

Colombia atraviesa un periodo histórico signado por profundas transformaciones de orden externo y una dolorosa crisis social, económica y política en lo interno. Las condiciones del orden económico y político internacional han cambiado dramáticamente y exigen una readecuación de las visiones y las estrategias nacionales para competir y crecer conforme a las reglas mundiales de apertura, globalización y libre competencia, y para adaptarse a la áspera realidad de una comunidad internacional caracterizada por la unipolaridad política, el dominio de abrumadores poderes económicos transnacionales y la división de la humanidad entre un bloque de países postindustriales y ricos, de una parte, y un cúmulo, que ya no bloque, de países dependientes y pobres por la otra.

A pesar de que el auge de las doctrinas neoliberales siguió a un colapso del Estado providencia o benefactor, y no obstante haber asumido la iniciativa privada un protagonismo que corre parejas con teorías reduccionistas del Estado, lo cierto es que transitamos por un proceso de redefinición y redimensionamiento de la institucionalidad y de sus relaciones con la sociedad, en el cual mucho puede esperarse de un Estado más democrático y más identificado y comprometido con el interés general, la libertad, la justicia y las necesidades más apremiantes de las mayorías sociales.

En este contexto de cambio y de conflicto, el país inició en la década de los noventa un ambicioso derrotero de modernización que apenas comienza. Parte significativa de ese camino por recorrer le corresponde a la Administración Pública. Las organizaciones administrativas y los servidores de la administración son servidores del Estado y de la comunidad, están subordinados a los intereses generales y deben desarrollar su actividad con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la

³ Documento elaborado inicialmente el 28 de marzo de 2002 y, luego de consultas y ajustes, entregado el 14 de mayo de 2002.

delegación y la desconcentración, en aras de mayor democracia y mejor gobierno.

El país debe asumir con realismo y determinación el hecho de que la administración pública colombiana se debate en medio de una profunda crisis ética e institucional. Se requiere de nuevos modelos administrativos que conjuren la avanzada deslegitimación de las instituciones, el desbordamiento de la ilegalidad, el desenfreno de la corrupción pública, la pérdida de confianza de la opinión en los administradores de lo público, el abatimiento profesional y moral de la función pública. Es urgente evaluar esta problemática en toda su complejidad y formular soluciones inteligentes desde los ámbitos de la academia y la investigación social, así como definir las estrategias y reformas institucionales idóneas para, desde una mejor administración de lo público, promover el desarrollo económico, político y social del país.

El cambio administrativo que demanda el país apunta a nuevas formas de organización y de gestión estatal. A un rediseño de las relaciones entre Estado y sociedad civil, de la institucionalidad pensada como medio de cooperación entre autoridades y comunidades organizadas para satisfacer el interés general y realizar los ideales de la participación democrática. A la redistribución profunda de competencias y recursos en desarrollo de nuevas formas de descentralización territorial, que procuran hacer más eficiente y democrática la gestión administrativa. A una cultura cívica de respeto por el patrimonio público y de solidaridad con los semejantes mediante el apoyo resuelto a las instituciones democráticas.

El cambio institucional que, con mayores demandas sociales de transparencia y moralidad públicas, se perfila en nuestro tiempo, requiere de políticos y administradores públicos dispuestos a rendir cuentas y ciudadanos capaces de exigirlos. El tipo de gerencia pública que hoy exige el país debe contribuir a la equidad en la sociedad con los servicios que provee el Estado, y responder por el uso eficiente de los recursos colocados a su buen cuidado y administración. El agotamiento de modelos tradicionales permite vislumbrar nuevos retos gerenciales en el ámbito de lo público e importantes cambios organizacionales. Está surgiendo un nuevo

paradigma del administrador público, en el cual es necesario combinar e integrar las virtudes del profesional de la eficiencia en la gestión pública y en la prudente administración de los negocios públicos, con las de un ciudadano militante de la equidad y la justicia social.

1. La ESAP y la investigación

El Estado colombiano creó la Escuela Superior de Administración Pública para que se constituyera en un centro académico de estudio y reflexión sobre los problemas de la administración estatal y la organizó como una institución de educación superior especializada en el campo de la Administración Pública, a cuyo cargo está la formación y capacitación de funcionarios de la administración, así como también la investigación y la formulación de políticas públicas.

Corresponde a la ESAP asumir un liderazgo nacional en el ámbito de la investigación científica sobre problemas de la administración pública, en consonancia con el mandato legal que la define como centro de educación superior especializado en la investigación y el desarrollo científico y tecnológico de la Administración Pública. Fluyen de allí sus deberes misionales de crear conocimiento científico y tecnológico, y de realizar investigaciones y estudios que permitan modernizar la administración pública colombiana en sus distintos niveles y sectores, así como crear escenarios abiertos y participativos, que hagan énfasis en los problemas que relacionan lo público con la comunidad, los individuos y demás actores de la vida social, condiciones propicias para el desenvolvimiento de la investigación-acción y la investigación participativa.

La política institucional de investigación para la ESAP contempla entre sus propósitos constituir y desarrollar un cuerpo científico propio centrado en los trabajos de la investigación como quehacer profesional, fijar campos y líneas de investigación acordes con la misión de la Escuela, promover grupos de investigación estables y de alta calidad, diseñar programas para la formación de investigadores en los estudiantes y el cuerpo docente, vincular permanentemente el cuerpo profesoral de la Escuela a las actividades de la comunidad científica nacional e internacional,

sostener una reflexión de calidad sobre los problemas de la administración pública colombiana, construir comunidad científica, establecer una política de publicaciones coherente con las orientaciones de política en investigación, diseñar y aplicar métodos de auto evaluación y de evaluación por pares, entrar a formar parte de redes y promover alianzas estratégicas en un contexto globalizado, convertir el proyecto investigativo de la ESAP en el eje de un plan de mejoramiento institucional continuo.

La investigación en la Escuela obedecerá a definiciones conceptuales y organizacionales que permitan distinguirla material y formalmente de las demás actividades que forman parte de la compleja misión de la ESAP. Es por ello que dentro de la organización de la Escuela se fortalecerá la unidad especializada en la función de investigar, esto es, el Instituto de Investigaciones. La función investigativa es respetuosa de la especificidad de las tareas de formación profesional en pregrado y postgrado, así como de las de capacitación, extensión y divulgación encomendadas a otras unidades dentro de la organización de la Escuela. Sin embargo, dado que la investigación es el elemento integrador de la función académica, se entiende como connatural a la actividad de las demás unidades académicas y es por tanto función articuladora a la cual concurren todos los estamentos de la institución. Los diversos sectores académicos de la Escuela están llamados a participar del proyecto investigativo común como elementos dinámicos que forman parte de un Sistema vivo y permeable de investigación.

2. El Sistema ESAP de Investigaciones

La consolidación de la investigación en la ESAP es un propósito común a todas sus unidades y dependencias académicas, al servicio del cual deben colocarse igualmente sus unidades administrativas. La investigación no es, por tanto, únicamente responsabilidad de un Instituto aislado de los demás sectores académicos, de los docentes y de los estudiantes. Por el contrario, la investigación irradia desde y hacia toda la institución, e integra las actividades de las instituciones y personas cuyos intereses concurren a la política general de investigación, en un marco de interdisciplinariedad, de excelencia académica y de óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

Al entender la investigación como un Sistema del cual entran a formar parte los distintos estamentos, unidades y dependencias de la Escuela, todos estos sectores tienen responsabilidades propias que cumplir, se integran y complementan, se apoyan, refuerzan y benefician mutuamente. Los investigadores del Instituto tendrán carga docente especialmente enfocada a la formación de investigadores entre los alumnos del pregrado. Los docentes que realicen investigación incorporarán a la docencia el resultado de sus trabajos. Los alumnos aventajados podrán ingresar al Instituto como auxiliares de investigación, en condición de becarios. Deberán estudiar idiomas extranjeros y recibirán capacitación especial, paralela a la de su carrera, en investigación, redacción de texto científico y docencia. Los más destacados de quienes se gradúen recibirán apoyo de la ESAP para cursar maestría o doctorado, con la obligación de servir ulteriormente a la ESAP como docentes investigadores. De esta manera la ESAP contará con un creciente cuerpo propio de profesores, formados según el paradigma del docente investigador.

La investigación, entendida como Sistema, implica la necesidad de determinar con precisión el papel que a cada sector de la institución corresponde cumplir en términos de investigación, así como la definición de los procedimientos de evaluación, seguimiento, control y reconocimientos académicos. Supone, además, la articulación de las actividades de investigación de la ESAP con otras instituciones universitarias y científicas, con diversas instancias del Estado, con el sector civil y el sector productivo. Los estudiantes, los profesores, el pregrado, las direcciones territoriales, publicaciones y demás dependencias administrativas, los programas de postgrado y de manera especial los de Maestría, son estamentos y áreas que deben participar activamente en el sistema de investigación. Para deslindar la función de investigación y fortalecer la operación del Sistema, se determinarán con precisión las funciones que la ESAP debe cumplir en los campos de la consultoría, la capacitación y la extensión, y se establecerán entre todos estos espacios los vasos comunicantes apropiados.

La operación eficiente del Sistema ESAP de Investigaciones exige el diseño de estrategias imaginativas para incrementar los recursos

destinados a la investigación, mediante la cofinanciación de proyectos, el acceso a fuentes externas de financiación, tanto del sector privado como de origen internacional, y la generación de capital semilla para investigación. Aspectos estratégicos para la operación del Sistema serán la creación del Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP, como instancia articuladora y órgano de ejecución del Sistema, y la reorganización del Instituto de Investigaciones, concebido como organismo técnico y orientador de los distintos procesos de investigación, responsable de fijar criterios que garanticen pertinencia, contenido científico, racionalidad y calidad a la operación del Sistema.

3. El Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP

El Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP es la instancia técnica de articulación de todas las unidades académicas que participan del proyecto común de investigación, y es el organismo responsable de velar por la ejecución de la política institucional de investigación en Administración Pública. Integrado por académicos representativos de todos los sectores de la institución que adelantan actividades de investigación, se reunirá periódicamente para estudiar y aprobar los proyectos de investigación del sector central y las direcciones territoriales, proponer a las instancias competentes las reglamentaciones que se consideren necesarias para el desarrollo de la política de investigación, establecer los estándares de pertinencia y calidad y los requisitos para presentación de proyectos, y definir la política de publicaciones de la ESAP, así como los mecanismos de seguimiento a la ejecución de proyectos y evaluación de resultados de la actividad investigativa. Para el ejercicio de sus competencias, el Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP contará con la secretaría técnica del Instituto de Investigaciones, entre cuyas funciones estará la de presentar informe razonado sobre cada uno de los distintos proyectos con calificación para decisión del Consejo, con la colaboración de evaluadores externos y la asesoría experta de Colciencias.

El Consejo se cerciorará de que los diversos compromisos de investigación se concreten en productos tangibles, verificables y certificables, y velará por el control de calidad de los resultados de

toda investigación, así como por su oportuna divulgación mediante actos académicos y publicaciones.

4. El Instituto de Investigaciones

El Instituto de Investigaciones ha sido definido en el decreto 523 de 2000 como la unidad estratégica de la Escuela que orienta el proceso de producción y reproducción del conocimiento científico y tecnológico orientado a la comprensión, explicación y solución de los problemas propios de la relación sociedad – Estado, en los contextos local, regional, nacional e internacional. Corresponde al Instituto, como unidad estratégica responsable de planificar, orientar y articular la investigación, hacer de la investigación científica sobre las grandes cuestiones teóricas y prácticas de la Administración Pública una actividad central de la ESAP.

El Instituto es pieza central del Sistema de Investigaciones de la ESAP, en el cual responde a importantes necesidades: constituir en la ESAP una instancia especializada en el quehacer científico, liderar la consolidación de una cultura investigativa y contribuir a la conformación de comunidad académica. La organización de un cuerpo propio de investigadores con sede principal en el Instituto de Investigaciones es indispensable para estructurar comunidad académica y para desencadenar una nueva actitud frente a la ciencia y la docencia en la Escuela.

La selección de los investigadores es un aspecto decisivo en el proceso de organización del Instituto. Se combinarán distintas modalidades de vinculación. Algunos entrarán, mediante concurso, a formar una planta de investigadores de tiempo completo y de medio tiempo. Los investigadores de planta deberán contar con la formación de postgrado propia de un investigador profesional, es decir, con título de doctorado o de maestría, además de trayectoria reconocida con publicaciones indexadas que permitan ubicar su especialidad dentro del ámbito de la Administración Pública. Otros investigadores se reclutarán, previa convocatoria y evaluación de pares externos, por proyectos de investigación que sean pertinentes de acuerdo con los campos y líneas de investigación determinados por la Escuela. En el caso de investigaciones contratadas por otras instituciones, se conformarán con

especialistas reconocidos los equipos de investigación requeridos para cada proyecto. La Escuela podrá invitar también a personalidades retiradas de la administración y con perfil académico, para que realicen en el Instituto trabajos de investigación específicamente relacionados con su experiencia en la Administración Pública. El Instituto podrá, además, ofrecer pasantías de investigación a investigadores nacionales o extranjeros, sobre la base de compromisos concretos de investigación que interesen a la ESAP o en desarrollo de convenios de cooperación con instituciones nacionales y extranjeras.

El desarrollo de un esfuerzo concertado de los investigadores, organizados en grupos estables de estudio, en torno a determinados campos y líneas de investigación acordados en común, permitirá concentrar recursos y esfuerzos en objetivos precisos, y hará posible planificar y administrar proyectos ambiciosos. Investigar a partir de líneas de investigación permite el progreso consistente y acelerado del estudio, mayor profundización, la rápida obtención del estado del arte en cada tema como punto de partida para la investigación creadora y la producción de nuevo conocimiento. La selección de campos y líneas de investigación corresponderá rigurosamente, por sus contenidos y proyección, a la misión institucional de la ESAP y a requerimientos específicos de estudio que le formulen el Estado, el sector productivo o la sociedad civil.

El Instituto de Investigaciones funcionará con sujeción a reglamentos y estatutos especiales, programas de capacitación, una política propia de publicaciones. El reglamento de investigación y el estatuto de investigadores incluirá un régimen de evaluación periódica de cada uno de los investigadores y una metodología de evaluación de la gestión por resultados. Los servidores del Instituto, al mismo tiempo que se ocupen en investigación científica, tendrán el compromiso de dedicar una parte de su tiempo a docencia y a la formación de investigadores. De la misma manera, a los docentes de la Escuela se les invitará a adelantar tareas de investigación, dentro de las áreas de conocimiento propias de la Escuela y conforme a las líneas de investigación establecidas.

Corresponde al Instituto reunir, formar y mejorar continuamente una masa crítica de investigadores especializados en el conocimiento de la administración estatal para, a partir de allí, ofrecer programas idóneos de formación en educación superior y desarrollar una estrategia de socialización de sus saberes mediante la extensión, la asesoría, la consultoría y la divulgación. Es también misión del Instituto, de conformidad con la ley, adelantar las actividades necesarias para lograr la activa vinculación de la ESAP al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La organización del Instituto comprende un ambicioso proyecto respecto de su planta física. Requiere de una sede propia, dotada de todos los elementos, instrumentos y facilidades necesarios para el cumplimiento de su específica misión: biblioteca de investigadores, hemeroteca, centro de documentación en Administración Pública, oficinas para investigadores, salas para seminarios, auditorio para eventos académicos. La organización del Instituto de Investigaciones como unidad académica idónea para la realización de investigación científica y, a la vez, dentro de la perspectiva del Sistema de Investigación, contribuirá decisivamente a elevar el nivel académico y jalonará un plan de mejoramiento continuo de la Escuela.

El Instituto de Investigaciones de la ESAP apoyará los programas de Maestría de la ESAP que, de acuerdo con la ley, se orientan hacia la formación en procesos de investigación o de profundización del conocimiento apropiados para solucionar problemas teóricos, disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales, y que deben por tanto dotar a sus alumnos de capacidades investigativas en un área específica del conocimiento de las ciencias o de las tecnologías. El Instituto facilitará a los programas de Maestría (y de doctorado y postdoctorado en el futuro) el cumplimiento de algunos de los requisitos que son esenciales para su aprobación y funcionamiento, tales como contar con grupos de investigación formados por docentes investigadores de tiempo completo, proyectos de investigación en ejecución y publicaciones en el respectivo campo, recursos físicos, tecnológicos y financieros que permitan desarrollar y difundir sus actividades docentes e investigativas, relaciones y convenios con grupos nacionales e internacionales que permitan la

evaluación de la investigación y la confrontación de los resultados de la misma.

El Instituto de Investigaciones de la ESAP debe convertirse en un instrumento de apoyo científico y tecnológico al Estado colombiano en la formulación de las políticas públicas que permitan orientar la acción gubernamental, tanto en el orden nacional como en los diferentes niveles territoriales. El Instituto de Investigaciones de la ESAP acometerá los estudios que se consideren prioritarios para sustentar las directrices del desarrollo institucional y la modernización y tecnificación de la Administración Pública en todos sus niveles, así como para diseñar los sistemas de información que permitan la realización de estudios y análisis de la organización administrativa del Estado, del desempeño del sector público y de la pertinencia de la gestión de lo público frente a las necesidades de desarrollo social, crecimiento económico y modernización de la democracia colombiana.

III. EL SISTEMA ESAP DE INVESTIGACIONES

1. La investigación como política de la ESAP
2. La investigación como sistema en la ESAP
3. Investigación por líneas y proyectos y mediante grupos de investigadores
4. Elementos integrantes del sistema de investigación

III. EL SISTEMA ESAP DE INVESTIGACIONES ⁴

1. La investigación como política de la ESAP

La investigación científica es la expresión más depurada de la vida académica, campo abierto a todos los profesores que acepten el reto de la exploración y la creación de nuevos saberes, y a los estudiantes que se sientan atraídos por la aventura intelectual de hacerse grandes preguntas e intentar grandes respuestas en el dominio científico. Es por ello responsabilidad natural de la ESAP, dada su condición de centro de educación superior de naturaleza universitaria, asumir un compromiso con la investigación científica y tecnológica. Es así como las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de la ESAP no dejan lugar a duda sobre el posicionamiento de la investigación como actividad central de su misión.

El documento denominado *Determinantes de política institucional en materia de investigaciones* adopta los principios, criterios, objetivos y elementos organizacionales que orientarán la política de investigación en Administración Pública elevada a compromiso institucional de la ESAP. Dicho documento adopta, como ejes estratégicos para avanzar hacia los fines propuestos, la concepción de la investigación en la ESAP como un sistema, la institucionalización del sistema a partir de un Consejo Nacional de Investigaciones, el fortalecimiento del Instituto de Investigaciones de la ESAP y la gestión de recursos financieros para hacer de la investigación una actividad autosostenible.

Con el objeto de deslindar la función de investigación y fortalecer la operación del Sistema, será necesario determinar con precisión las funciones que a la ESAP corresponde cumplir en otros frentes de su misión, tales como la consultoría, la capacitación y la extensión, para efecto de lo cual será indispensable hacer las respectivas definiciones de política.

⁴ Documento de julio 10 de 2002.

2. La investigación como sistema en la ESAP

2.1. *La concepción del Sistema.* La noción de sistema permite concebir una institución como un conjunto integrado de diversos órganos especializados en distintas tareas que, sin embargo, se relacionan, entrelazan y apoyan mutuamente en forma tal que el todo se define por sus partes y la acción concertada de las partes es indispensable para que la institución marche coordinadamente en el eficaz cumplimiento de sus objetivos. Se conjugan de esta manera dos condiciones para el funcionamiento vivo de una institución: la especialización de las partes en el cumplimiento de sus tareas específicas, y la compenetración de todas en la política común que orienta la actividad institucional.

La investigación científica se ha convertido en una política institucional de la ESAP y, por tanto, todas sus unidades tienen, además de las responsabilidades que se les ha asignado dentro de la organización, una función que cumplir en el propósito de hacer de la investigación científica y tecnológica un cometido que concierne a la totalidad de la institución. La consolidación de la investigación científica en la ESAP es por tanto un propósito común a docentes y estudiantes, a todas las unidades y dependencias académicas, así como también a sus unidades administrativas, entendidas como elementos dinámicos que forman parte de un sistema vivo y permeable.

2.2. *Docencia e investigación en el sistema.* Si bien el alto grado de división social del trabajo que se presenta en la vida universitaria tiende a diferenciar la docencia y la investigación como actividades separadas y especializadas, lo cierto es que la investigación es inherente a la docencia en el sistema de enseñanza superior, y que la investigación rinde sus mejores frutos sociales y académicos al volcarse sobre la docencia. El profesor investiga para mejorar la calidad de la enseñanza e incorporar a la clase no sólo nuevos conceptos, teorías e informaciones, sino la actitud innovadora del pensamiento de quien actúa por el impulso de la curiosidad científica, el escepticismo crítico y el espíritu de creación. El docente que investiga introduce a sus alumnos al mundo de los estudios avanzados al comunicarle no sólo los resultados de sus trabajos

científicos, sino la problemática que esos resultados plantean o, en otros términos, las preguntas que desafían el estado actual del conocimiento y cuya acertada respuesta podría mover la frontera de la ciencia. El docente que investiga es mejor profesor. El investigador se debe a la ciencia, somete sus avances de investigación al juicio de la comunidad científica y, mediante una docencia innovadora, estimula a las nuevas generaciones a desarrollar el pensamiento crítico e inspira en los jóvenes una vocación de servicio a la comunidad mediante la aplicación del ingenio a la solución de sus problemas fundamentales. El investigador que enseña forma mejores estudiantes.

2.3. Los programas académicos como elementos del sistema. La programación del pregrado, así como sus estudiantes y profesores, deberán adoptar definiciones sectoriales en materia de investigación, y crear espacios y planes idóneos para la capacitación en investigación, para el diseño de proyectos y para la organización de grupos estables de investigación. De igual manera en los programas de Especialización. En el caso de los programas de Maestría y Doctorado que, de acuerdo con la ley, se orientan a la formación de investigadores y tienen por actividad central la realización de un trabajo de investigación científica de calidad, el compromiso es aún mayor, y su integración en el sistema una necesidad perentoria. Al servicio de estos programas el Sistema ESAP de Investigaciones deberá suministrar grupos de investigación formados por docentes investigadores de tiempo completo, proyectos de investigación en ejecución y publicaciones en el respectivo campo, recursos físicos, tecnológicos y financieros que permitan desarrollar y difundir sus actividades docentes e investigativas, así como convenios con grupos nacionales e internacionales que permitan la difusión y evaluación de la investigación

2.4. Las Direcciones Territoriales. Las Direcciones Territoriales deben diseñar sus estrategias para conformar grupos de investigación y garantizar su permanencia, definir sus líneas y proyectos de investigación de acuerdo con la política institucional de la ESAP, activar en esta perspectiva los Observatorios de Administración Pública, fortalecer el sistema de divulgación de la actividad investigativa, y entrar en permanente interacción con los

demás elementos del sistema, en particular con el Instituto de Investigaciones. La ESAP hará explícitos los procedimientos y los mecanismos que van a operar para garantizar la interacción con las territoriales.

Las Direcciones Territoriales deberán estrechar sus nexos con las universidades, programas, institutos, grupos, redes e individuos que hacen investigación sobre la disciplina de la administración pública en su región, a efecto de construir escenarios académicos interdisciplinarios para el análisis, la discusión y la generación de conocimientos básicos para la formulación de políticas públicas. Las Direcciones Territoriales deberán desarrollar mayor sinergia en su relación con otras unidades estratégicas y celebrar convenios de investigación no sólo con las entidades territoriales de su jurisdicción, sino con otras direcciones territoriales, aplicando una visión de región que trascienda al ámbito puramente departamental.

2.5. Los servicios administrativos. Los servicios administrativos de la ESAP adquieren la plenitud de su sentido en la medida en que contribuyan eficiente y prontamente al cumplimiento de los fines académicos de la institución. Los funcionarios deberán adaptarse a los requerimientos de política en investigación, incorporar a su cultura administrativa la importancia que para la institución representa el que los eventos académicos gocen de impecable organización, que los profesores e investigadores reciban digna y diligente atención, que las publicaciones se distingan por la calidad editorial, rápida impresión y eficiente distribución, que los recursos se provean oportunamente, que los procedimientos administrativos sean ágiles y racionales.

2.6. Política de publicaciones. De acuerdo con el artículo 10, numeral 5 del decreto 523 de 2.000, es función del Consejo Académico Nacional "Definir la política en materia de publicaciones académicas institucionales". La respectiva reglamentación deberá ser expedida por el Consejo Directivo Nacional. Es necesario constituir una comisión editorial de la ESAP en la cual estén representados, al más alto nivel, los responsables de las áreas de investigación, capacitación y extensión de la Escuela. Entre sus principales atribuciones estarían las de elaborar un plan anual de

publicaciones, dictaminar sobre las obras propuestas para publicación y establecer las normas específicas para las publicaciones de la Escuela.

2.7. Desarrollo del sistema hacia el exterior de la institución. La investigación debe ser una actividad orgánica e integral no solo hacia el interior de la Escuela sino también hacia el exterior. Los investigadores deben formar redes, integrarse a la comunidad científica nacional e internacional, participar intensamente en eventos académicos, publicar con prontitud sus trabajos científicos, incorporarse al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Las actividades de investigación de la ESAP deben articularse con las de otras instituciones universitarias y científicas, con diversas instancias del Estado, con la sociedad civil y el sector productivo.

2.8. Formación de investigadores. La Escuela implementará programas especiales para la formación de investigadores, especialmente diseñados para sus estudiantes y profesores, tanto en el nivel nacional como en el de las direcciones territoriales, mediante diversas estrategias tales como talleres sobre método y texto científico, grupos de estudio, grupos de discusión, semilleros de investigación, semilleros de grupos de investigación.

Con el objeto de estimular la formación en investigación de los estudiantes de pregrado, la ESAP destinará anualmente una partida para el sostenimiento del programa de jóvenes investigadores. Este programa está concebido para que los jóvenes con talento para la investigación tengan la oportunidad de conocer, en la práctica misma, las dinámicas del trabajo investigativo en grupo. Los estudiantes que participen de este programa deberán estudiar idiomas extranjeros y recibirán capacitación especial, paralela a la de su carrera, en investigación, redacción de texto científico y docencia. Los más destacados de quienes se gradúen podrán recibir apoyo de la ESAP para cursar maestría o doctorado, con la obligación de servir ulteriormente a la institución como docentes investigadores. Bajo las mismas condiciones, alumnos aventajados podrán ingresar al Instituto de Investigaciones como auxiliares de investigación, en condición de becarios. De esta manera la ESAP contará con un creciente cuerpo propio de profesores, formados según el paradigma del docente investigador.

2.9. *Financiación del sistema.* La operación eficiente del Sistema ESAP de Investigaciones exige el diseño de estrategias imaginativas para incrementar los recursos destinados a la investigación, mediante la cofinanciación de proyectos, el acceso a fuentes externas de financiación, tanto del sector privado como de origen internacional, y la generación de capital semilla para investigación.

3. Investigación por líneas y proyectos y mediante grupos de investigadores

La investigación científica tiene por objeto encontrar explicaciones originales y válidas a fenómenos de interés científico, proponer soluciones eficaces para resolver problemas que preocupan a la ciencia, crear conocimiento propio y nuevo, construir teoría y, en fin, superar las fronteras de la ciencia.

Para efecto de reorganizar y racionalizar las actividades de investigación que se desarrollan en la Escuela, es prioritario definir las temáticas a las cuales se aplicarán los recursos humanos, físicos y financieros que la ESAP asigna a la investigación, y de manera especial los que se programen para el funcionamiento del Instituto de Investigaciones. La identificación de las áreas de conocimiento dentro de las cuales se desarrollarán investigaciones específicas obedecerá a una técnica de enfoque gradual donde se distinguen tres niveles de análisis: campos de investigación, líneas de investigación y proyectos de investigación. El procedimiento consiste en que, a partir de la adopción de campos de investigación, se establecerá para cada uno de dichos campos una o varias líneas de investigación, cada una de las cuales se desarrollará y profundizará a su vez mediante proyectos de investigación.

3.1. *Campos de investigación.* En una primera fase se identifican campos de investigación que, si bien suelen ser en su definición demasiado amplios como para de ellos derivar proyectos de investigación, contribuyen a concentrar la atención en áreas prioritarias y prometedoras para que el ejercicio científico sea pertinente, útil y productivo.

Es indispensable identificar campos de investigación que sean pertinentes, esto es, que estén directamente relacionados con la misión de la ESAP, con los contenidos de la docencia que se imparte en la Escuela y con sus fortalezas académicas e institucionales. Por tanto, deberán criterios tales como: la misión, las funciones y los objetivos generales y específicos que la ley ha asignado a la ESAP; las necesidades del país relacionadas con la misión y las actividades académicas propias de la ESAP; los principales contenidos de los planes de estudios del pregrado, las especializaciones y las maestrías (la principal fortaleza de la institución radica en los saberes que son su objeto pedagógico, aquello sobre lo cual se enseña); la tradición investigativa de la institución, de acuerdo con trabajos y publicaciones realizadas; los campos dentro de los cuales se desenvuelve la investigación que realizan los docentes e investigadores de la ESAP; el potencial científico de los investigadores sociales de la Escuela.

3.2. *Líneas de investigación.* Las líneas de investigación son aquellos aspectos más relevantes del campo en donde se estima que el estudio ofrecerá óptimos resultados científicos, porque se trata de resolver problemas importantes de carácter teórico o empírico. Deberán definirse unas pocas líneas por cada campo, para asegurar de esta manera que las investigaciones ganen en riqueza analítica, profundidad y especialización. Cada línea de investigación corresponderá a la especialidad, trayectoria e intereses intelectuales de grupos de investigadores, quienes nutrirán la línea con numerosos proyectos de investigación.

Las líneas de investigación están comprendidas temáticamente dentro de un campo del conocimiento, pero no pretenden agotar las posibilidades investigativas del campo. Las líneas delimitan el área específica de conocimiento dentro de la cual se adelantará la investigación mediante proyectos.

3.3. *Proyectos de investigación.* El diseño de proyectos de investigación requiere no solo de una cuidadosa identificación de los campos de estudio factibles y de una delicada selección de subcampos promisorios para la investigación (líneas) sino, además, de un esfuerzo de enfoque hacia aspectos más o menos puntuales y

de especial connotación, en donde se concentrarán las tareas de los estudiosos.

Los proyectos de investigación son las propuestas concretas de investigación, identificadas con un nombre o título, y presentadas conforme a plan, justificación, objetivos, marco teórico, planteamiento de una hipótesis o problema de investigación, proposición de una tesis (respuesta a la pregunta, solución del problema), metodología, financiación, cronograma, bibliografía. Cada proyecto está enmarcado dentro de una línea de investigación.

El producto final de cada proyecto contribuye a enriquecer la línea. Investigar a partir de líneas de investigación permite el progreso consistente y acelerado del estudio, mayor profundización, la rápida obtención del estado del arte en cada tema como punto de partida para la investigación creadora y la producción de nuevo conocimiento. Se otorgará, por estas razones, preeminencia al trabajo por proyectos articulados en líneas de investigación.

3.4. *Grupos de investigación.* El desarrollo de un esfuerzo concertado de los investigadores, organizados en grupos estables de estudio, en torno a determinados campos y líneas de investigación acordados en común, permite concentrar recursos y esfuerzos en objetivos precisos, y hace posible planificar y administrar proyectos ambiciosos. El grupo de investigación es la unidad básica moderna de generación de conocimiento científico y de desarrollo tecnológico, siendo de su esencia el poder demostrar producción de resultados tangibles y verificables.

4. Elementos integrantes del sistema de investigación

El Sistema de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública se compone institucionalmente de las siguientes instancias: el Consejo Directivo Nacional, el Consejo Nacional de Investigaciones, el Instituto de Investigaciones, los Comités de Investigación de los diversos programas y de las Direcciones Territoriales, los grupos de investigación.

4.1. *Consejo Directivo Nacional.* Corresponde al Consejo Directivo Nacional de la ESAP, como órgano supremo de dirección y administración de la Escuela, trazar las líneas generales de política necesarias para el cumplimiento de la misión institucional, expedir los reglamentos que fueren necesarios para implementar dichas políticas, supervisar la ejecución de sus decisiones políticas y reglamentarias, autorizar los recursos presupuestales que se destinarán a las actividades de investigación y, en fin, impulsar en todos sus aspectos básicos el funcionamiento del Sistema ESAP de Investigaciones.

4.2. *Consejo Nacional de Investigaciones.* El Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP es el órgano de ejecución del Sistema ESAP de Investigaciones, la instancia técnica de articulación de todas las unidades académicas que participan del proyecto común de investigación y, por tanto, el organismo responsable de velar por la ejecución de la política institucional de investigación en la ESAP. Este Consejo se cerciorará de que los diversos compromisos de investigación se concreten en productos tangibles, verificables y certificables, y velará por el control de calidad de los resultados de toda investigación, así como por su oportuna divulgación mediante actos académicos y publicaciones.

El Consejo Nacional de Investigaciones se reunirá periódicamente con el objeto de, entre otras funciones, estudiar y aprobar los proyectos de investigación del sector central y las Direcciones Territoriales, proponer a las instancias competentes las reglamentaciones que se consideren necesarias para el desarrollo de la política de investigación, establecer los estándares de pertinencia y calidad y los requisitos para presentación de proyectos, diseñar una política de publicaciones para la ESAP en función de la política institucional de investigación, acordar las actividades de investigación que financiará con base en el presupuesto asignado a investigación, articular la actividad investigativa de la ESAP con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, implementar la política institucional de investigación de la ESAP en las Direcciones Territoriales. Para el desarrollo de su actividades el Consejo Nacional de Investigaciones contará con la secretaría técnica del Instituto de Investigaciones y, además, con la colaboración de evaluadores externos y la asesoría de Colciencias.

4.3. *Instituto de Investigaciones.* El Instituto de Investigaciones es la unidad estratégica de la Escuela que orienta el proceso de producción y reproducción del conocimiento científico y tecnológico orientado a la comprensión, explicación y solución de los problemas propios de la relación sociedad – Estado, en los contextos local, regional, nacional e internacional.

Corresponde al Instituto, como unidad académica especializada responsable de planificar, orientar y articular la investigación, hacer de la investigación científica sobre las grandes cuestiones teóricas y prácticas de la Administración Pública una actividad central de la ESAP. El Instituto de Investigaciones funcionará con sujeción a reglamentos y estatutos especiales, programas de capacitación, una política propia de publicaciones. El reglamento de investigación y el estatuto de investigadores incluirán un régimen de evaluación periódica de cada uno de los investigadores y una metodología de evaluación de la gestión por resultados.

4.4. *Comités de Investigación.* En cada uno de los programas académicos de la ESAP, a saber: Pregrado, Especializaciones, Maestría y Direcciones Territoriales, funcionará un Comité de Investigación formado por el Director de programa, tres profesores investigadores y dos estudiantes investigadores representantes de los grupos de investigación que estén constituidos.

Los Comités de investigación tendrán como función primordial velar por la ejecución de la política institucional de investigación en Administración Pública, de conformidad con las orientaciones y criterios de la Dirección Nacional de la ESAP y del Consejo Nacional de Investigaciones y, adicionalmente, patrocinar la formación y sostenimiento de grupos de investigación, promover la presentación de proyectos de investigación por parte de los profesores y estudiantes y evaluar los proyectos de investigación que se someterán a la aprobación del Consejo Nacional de Investigaciones.

4.5. *Grupos de investigación.* Los grupos de investigación son las unidades básicas modernas de generación de conocimiento científico y de desarrollo tecnológico, y consisten en equipos de

académicos pertenecientes a una o varias disciplinas, comprometidos con un tema de investigación en el cual han probado tener capacidad de generar resultados de calidad y pertinencia, representados en productos tales como publicaciones científicas, trabajos de maestría o tesis de doctorado. Los grupos contarán con una estructura formal y tanto los estudiantes de pregrado como los de postgrado podrán participar de sus actividades. La actividad de investigación que se desarrolla en los grupos es connatural a otras actividades académicas, tales como docencia, entrenamiento de investigadores, difusión y capacitación científica.

IV. REGLAMENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA ESAP

IV. REGLAMENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA ESAP ⁵

ACUERDO

Por el cual se adopta el Reglamento de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública

El Consejo Directivo Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, en uso de sus atribuciones legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 7º y 36 del Decreto N° 0523 de 2.000

Considerando

1. Que corresponde a la Escuela Superior de Administración Pública asumir el liderazgo nacional en el ámbito de la investigación científica sobre problemas de la Administración Pública, en consonancia con el mandato legal que la define como el centro académico de educación superior especializado en la investigación y el desarrollo científico y tecnológico de la Administración Pública.
2. Que es misión de la Escuela Superior de Administración Pública crear conocimiento científico y tecnológico y realizar investigaciones y estudios sobre problemas de naturaleza administrativa que permitan optimizar y modernizar la administración pública colombiana en sus distintos niveles y sectores.
3. Que la política institucional de investigación para la ESAP contempla entre sus propósitos constituir y desarrollar un cuerpo científico propio, ejecutar proyectos de investigación a partir de campos y líneas de investigación definidos y estructurados, promover grupos de investigación estables y de alta calidad, diseñar programas para la formación de investigadores, vincular permanentemente el cuerpo profesoral y estudiantil de la Escuela a las actividades de la comunidad científica nacional e internacional, sostener una reflexión de calidad sobre los problemas de la administración pública colombiana, construir comunidad científica, establecer

⁵ Documento de mayo 14 de 2002.

una política de publicaciones coherente con las orientaciones de política en investigación, diseñar y aplicar métodos de auto evaluación y de evaluación por pares académicos, convertir el proyecto investigativo de la ESAP en el eje de un plan de mejoramiento institucional continuo.

4. Que los diversos sectores académicos de la Escuela están llamados a participar del proyecto investigativo común como elementos dinámicos que forman parte de un sistema vivo y permeable de investigación, el Sistema ESAP de Investigaciones, en el cual todas tienen responsabilidades propias que cumplir, se integran y complementan, se apoyan, refuerzan y benefician mutuamente.
5. Que para la organización de la investigación en la Escuela es indispensable fortalecer el Instituto de Investigaciones como unidad académica especializada en el quehacer científico y como elemento estratégico del Sistema de Investigaciones de la ESAP.
6. Que la Escuela debe formar una masa crítica de investigadores especializados en el conocimiento de la administración estatal para, a partir de allí, ofrecer programas idóneos de formación en educación superior y desarrollar una estrategia de socialización de sus saberes mediante la extensión, la asesoría, la consultoría y la divulgación.
7. Que la ESAP debe convertirse en un instrumento de apoyo científico y tecnológico al Estado colombiano en la formulación de las políticas públicas que permitan orientar la acción gubernamental, tanto en el orden nacional como en los diferentes niveles territoriales.
8. Que la ESAP debe acometer los estudios que se consideren prioritarios para sustentar las directrices del desarrollo institucional y la modernización y tecnificación de la Administración Pública en todos sus niveles, así como para diseñar los sistemas de información que permitan la realización de estudios y análisis de la organización administrativa del Estado, del desempeño del sector público y de la pertinencia de la gestión de lo público frente a las necesidades de desarrollo social, crecimiento económico y modernización de la democracia colombiana.

Acuerda

Artículo 1º. Objetivos de la investigación. La actividad de investigación en la Escuela Superior de Administración Pública tendrá como finalidad la búsqueda de soluciones a problemas de la Administración Pública en el orden nacional y en todos sus niveles territoriales, la formulación de políticas públicas en materia de modernización administrativa, desarrollo institucional y gestión de lo público, así como la reflexión sobre las características de las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad civil en Colombia.

Artículo 2º. Elementos institucionales de la investigación. Los elementos institucionales de la investigación en la Escuela Superior de Administración Pública se encuentran sustentados en el documento de Política de Investigación adoptado por el Consejo Directivo, consisten en el concepto de la investigación como Sistema y en la concepción del Instituto de Investigaciones como instancia especializada de orientación e impulsión de la investigación científica en el campo de la Administración Pública.

Artículo 3º. Principios fundamentales. La investigación en la Escuela Superior de Administración Pública estará regida por los principios fundamentales de libertad de investigación, responsabilidad social, universalidad, libertad de cátedra y de aprendizaje, excelencia académica, cooperación interinstitucional, autoevaluación, evaluación por pares académicos, planeación y descentralización.

Artículo 4º. Principios específicos. Constituirán principios específicos de la política de investigación de la Escuela Superior de Administración Pública los siguientes:

1. Generación de conocimientos que contribuyan a la modernización y democratización del municipio, la región y la administración nacional.
2. Preeminencia del trabajo por proyectos articulados en líneas de investigación
3. Evaluación por pares académicos externos a la Escuela

4. El trabajo en grupo como estrategia para la producción de conocimiento y la formación de investigadores
5. Valoración y transferencia de los resultados de las investigaciones
6. Internacionalización de la investigación
7. Fortalecimiento de la relación de la investigación con pregrado, programas de Especialización, Maestría y Doctorado y Direcciones Territoriales

Artículo 5º. Sistema ESAP de Investigaciones. El Sistema ESAP de Investigaciones enlaza, integra y socializa las actividades de las instituciones, grupos, investigadores, docentes y estudiantes cuyos intereses concurren a la política general de investigación, en un marco de interdisciplinariedad, de excelencia académica, de consecución de nuevos recursos para investigación y óptimo aprovechamiento de los disponibles.

Al entender la investigación como un Sistema del cual entran a formar parte los distintos estamentos, unidades y dependencias de la Escuela, todos estos sectores tienen responsabilidades propias que cumplir, se integran y complementan, se apoyan, refuerzan y benefician mutuamente.

Artículo 6º. Instancias del Sistema de Investigaciones. El Sistema de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública se compone institucionalmente de las siguientes instancias:

1. El Consejo Directivo Nacional de la Escuela Superior de Administración Pública
2. El Consejo Nacional de Investigaciones
3. El Instituto de Investigaciones
4. Los Comités de Investigación de los diversos programas y de las Direcciones Territoriales
5. Los grupos de investigación

Artículo 7º. Consejo Nacional de Investigaciones. El Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP es el órgano de ejecución del Sistema ESAP de Investigaciones, la instancia técnica de articulación de todas las unidades académicas que participan del proyecto común de investigación y, por tanto, el organismo

responsable de velar por la ejecución de la política institucional de investigación en la ESAP.

El Consejo Nacional de Investigaciones se cerciorará de que los diversos compromisos de investigación se concreten en productos tangibles, verificables y certificables, y velará por el control de calidad de los resultados de toda investigación, así como por su oportuna divulgación mediante actos académicos y publicaciones.

La pertinencia de los campos y los grupos de investigación que se implementen en las distintas áreas académicas de la Escuela estará determinada por su directa relación con la misión de la ESAP, con los contenidos de la docencia que se imparte en la Escuela y con sus fortalezas académicas e institucionales.

Artículo 8°. Integración del Consejo Nacional de Investigaciones. El Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP estará constituido por el Subdirector Académico, quien lo presidirá, un profesor investigador del Instituto de Investigaciones, un profesor investigador de la sede nacional, un profesor investigador por las Direcciones Territoriales y dos estudiantes que formen parte de grupos de investigación. El Decano del Instituto de Investigaciones será también miembro del Consejo, con voz y voto, y ejercerá la secretaría de la corporación.

Artículo 9°. Funciones del Consejo Nacional de Investigaciones. El Consejo Nacional de Investigaciones se reunirá periódicamente para ejercer las siguientes funciones:

1. Estudiar y aprobar los proyectos de investigación del sector central y las Direcciones Territoriales
2. Proponer a las instancias competentes las reglamentaciones que se consideren necesarias para el desarrollo de la política de investigación
3. Establecer los estándares de pertinencia y calidad y los requisitos para presentación de proyectos
4. Diseñar una política de publicaciones para la ESAP en función de la política institucional de investigación.
5. Acordar las actividades de investigación que financiará con base en el presupuesto asignado a investigación

6. Definir los requisitos, procedimientos y métodos de seguimiento, interventoría y evaluación a los cuales se deberá someter toda iniciativa de investigación en la Escuela.
7. Articular la actividad investigativa de la ESAP con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
8. Velar por la calidad, estabilidad, autonomía científica, financiación y acreditación de los grupos de investigación.
9. Implementar la política institucional de investigación en la ESAP en las Direcciones Territoriales.
10. Designar comités para el estudio de temas y el cumplimiento de tareas específicas relacionadas con la implementación de la política institucional de investigación en la ESAP.
11. Estudiar y conceder, cuando fuere del caso, las prórrogas solicitadas por los profesionales que desarrollan proyectos de investigación, previo concepto del Instituto de Investigaciones de la ESAP.
12. Las demás que le asigne el Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública y las que le correspondan de conformidad con el documento de Política de Investigación adoptado por el Consejo Directivo.

Parágrafo. Para el desarrollo de su actividades el Consejo Nacional de Investigaciones contará con la secretaría técnica del Instituto de Investigaciones. Contará además con la colaboración de evaluadores externos y con la asesoría de Colciencias.

Todas las decisiones sobre proyectos se someterán al resultado de evaluaciones precisas, realizadas por pares académicos y científicos.

Artículo 10º. Instituto de Investigaciones. El Instituto de Investigaciones es la unidad estratégica de la Escuela que orienta el proceso de producción y reproducción del conocimiento científico y tecnológico orientado a la comprensión, explicación y solución de los problemas propios de la relación sociedad – Estado, en los contextos local, regional, nacional e internacional. Corresponde al Instituto, como unidad académica especializada responsable de planificar, orientar y articular la investigación, hacer de la investigación científica sobre las grandes cuestiones teóricas y

prácticas de la Administración Pública una actividad central de la ESAP.

El Instituto de Investigaciones funcionará con sujeción a reglamentos y estatutos especiales, programas de capacitación, una política propia de publicaciones. El reglamento de investigación y el estatuto de investigadores incluirá un régimen de evaluación periódica de cada uno de los investigadores y una metodología de evaluación de la gestión por resultados.

Artículo 11. Funciones del Instituto de Investigaciones.

Corresponde al Instituto de Investigaciones, como secretaría técnica del Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP, ejercer las siguientes funciones:

1. Levantar las actas de las sesiones del Consejo Nacional de Investigaciones y mantener actualizada y organizada la documentación relacionada con sus actividades.
2. Convocar las sesiones del Consejo Nacional de Investigaciones
3. Administrar la documentación sobre propuestas de investigación y sobre los proyectos de investigación en ejecución
4. Seleccionar evaluadores para las propuestas de investigación y apoyar sus labores
5. Presentar informe razonado sobre cada uno de los distintos proyectos con calificación para decisión del Consejo.
6. Hacer el seguimiento de los proyectos de investigación aprobados por el Consejo Nacional de Investigaciones y participar en la evaluación de los mismos
7. Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Investigaciones y las que le correspondan en desarrollo de sus atribuciones estatutarias y reglamentarias

Artículo 12. Comités de investigación de los programas y de las Direcciones Territoriales.

En cada uno de los programas académicos de la ESAP, a saber: Pregrado, Especializaciones, Maestría y Direcciones Territoriales, funcionará un Comité de Investigación formado por el Director de programa, tres profesores investigadores y dos estudiantes investigadores representantes de los grupos de investigación que estén constituidos.

Los Comités de investigación tendrán como función primordial velar por la ejecución de la política institucional de investigación en Administración Pública, de conformidad con las orientaciones y criterios de la Dirección Nacional de la ESAP y del Consejo Nacional de Investigaciones y, adicionalmente, patrocinar la formación y sostenimiento de grupos de investigación, promover la presentación de proyectos de investigación por parte de los profesores y estudiantes y evaluar los proyectos de investigación que se someterán a la aprobación del Consejo Nacional de Investigaciones.

Artículo 13. Grupos de investigación. Los grupos de investigación son las unidades básicas modernas de generación de conocimiento científico y de desarrollo tecnológico, y consisten en equipos de académicos pertenecientes a una o varias disciplinas, comprometidos con un tema de investigación en el cual han probado tener capacidad de generar resultados de calidad y pertinencia, representados en productos tales como publicaciones científicas, trabajos de maestría o tesis de doctorado.

Los grupos contarán con una estructura formal y tanto los estudiantes de pregrado como los de postgrado podrán participar de sus actividades. La actividad de investigación que se desarrolla en los grupos es connatural a otras actividades académicas, tales como docencia, entrenamiento de investigadores, difusión y capacitación científica.

Artículo 14. Campos, líneas y proyectos de investigación. La identificación de las áreas de conocimiento dentro de las cuales se desarrollarán investigaciones específicas en la Escuela obedecerá a una técnica de enfoque gradual donde se distinguen tres niveles de análisis: campos de investigación, líneas de investigación y proyectos de investigación. A partir de la adopción de campos de investigación, se establecerá para cada uno de dichos campos una o varias líneas de investigación, cada una de las cuales se desarrollará y profundizará a su vez mediante proyectos específicos de investigación.

1. Los campos de investigación suelen ser en su definición demasiado amplios como para de ellos derivar proyectos de investigación, pero su identificación contribuye a concentrar la atención en áreas prioritarias y prometedoras para que el ejercicio científico sea pertinente, útil y productivo.

2. Las líneas de investigación son aquellos aspectos más relevantes del campo, en donde se estima que el estudio ofrecerá óptimos resultados científicos, porque conducen directamente a resolver problemas importantes de carácter teórico o empírico. Deberán definirse unas pocas líneas por cada campo, para asegurar de esta manera que las investigaciones ganen en riqueza analítica, profundidad y especialización. Cada línea de investigación corresponderá a la especialidad, trayectoria e intereses intelectuales de grupos de investigadores, quienes nutrirán la línea con numerosos proyectos de investigación.

3. Los proyectos de investigación son las propuestas concretas de investigación, identificadas con un nombre o título, y presentadas conforme a plan, justificación, objetivos, marco teórico, planteamiento de una hipótesis o problema de investigación, proposición de una tesis (respuesta a la pregunta, solución del problema), metodología, financiación, cronograma, bibliografía.

Artículo 15. Evaluación de proyectos. La evaluación de proyectos de investigación se adelantará conforme a los criterios de pertinencia, calidad, solución de problemas nacionales y financiación.

Los proyectos de investigación serán aprobados preferiblemente en el marco de convocatorias públicas, con términos de referencia profusamente difundidos

Artículo 16. Programa jóvenes investigadores. Con el objeto de estimular la formación en investigación de los estudiantes de pregrado, la ESAP destinará anualmente una partida para el sostenimiento del programa de jóvenes investigadores. Este programa está concebido para que los jóvenes con talento para la investigación tengan la oportunidad de conocer, en la práctica

misma, las dinámicas del trabajo investigativo en grupo. El programa tendrá las siguientes características:

1. Los estudiantes serán seleccionados por los grupos de investigación entre los aspirantes que tengan un promedio de 4.0 (cuatro, cero).
2. Los estudiantes que participen de este programa podrán ingresar al Instituto de Investigaciones como auxiliares de investigación, con sujeción a los reglamentos especiales que se expidan para el efecto..
3. El Consejo Nacional de Investigaciones determinará los demás criterios académicos mínimos que los estudiantes deben cumplir para ingresar a este programa y permanecer en él.
4. Cada estudiante será dirigido por un investigador y la responsabilidad final de su pasantía corresponderá al líder del grupo de investigación.
5. El estudiante podrá recibir un estímulo financiero mensual cuyo monto será determinado por el Consejo Nacional de Investigaciones.

Parágrafo. Los estudiantes que participen de este programa deberán estudiar idiomas extranjeros y recibirán capacitación especial, paralela a la de su carrera, en investigación, redacción de texto científico y docencia. Los más destacados de quienes se gradúen podrán recibir apoyo de la ESAP para cursar maestría o doctorado, con la obligación de servir ulteriormente a la institución como docentes investigadores.

Artículo 17. Reglamentación. Delégase en el Director Nacional de la ESAP la facultad de reglamentar este Acuerdo.

V. REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP

V. REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP ⁶

Artículo 1o. Misión. El Instituto de Investigaciones de la ESAP es la unidad estratégica de la Escuela que orienta el proceso de producción y reproducción del conocimiento científico y tecnológico orientado a la comprensión, explicación y solución de los problemas propios de la relación sociedad – Estado, en los contextos local, regional, nacional e internacional.

Artículo 2º. Funciones. El Instituto de Investigaciones de la ESAP desarrollará su misión mediante el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Preparar el diseño de las políticas institucionales de la ESAP sobre investigación en Administración Pública.
2. Liderar la consolidación de una cultura investigativa, contribuir a la conformación de comunidad académica en la ESAP y vincularla a la comunidad científica nacional e internacional.
3. Asesorar al Gobierno Nacional y en particular al Departamento Administrativo de la Función Pública en la formulación de políticas sobre desarrollo institucional, modernización y tecnificación de la Administración Pública y descentralización y autonomía de las entidades territoriales.
4. Propiciar la realización de investigaciones en Administración Pública y enfocarlas prioritariamente a la solución de problemas nacionales.
5. Divulgar el resultado de las investigaciones que se realicen, mediante una definida política de publicaciones y la realización de eventos académicos, en orden a procurar su aprovechamiento y utilización por la comunidad científica, el sector educativo y el sector social.
6. Definir campos, líneas y proyectos de investigación en Administración Pública
7. Diseñar y ejecutar programas especiales para la formación de investigadores
8. Organizar un centro de documentación, una biblioteca y una hemeroteca para investigadores en Administración Pública

⁶ Documento de abril 20 de 2002.

9. Prestar apoyo a las actividades docentes y de investigación en las distintas áreas académicas de la Escuela de Administración Pública – ESAP.

10. Adelantar las actividades necesarias para la activa vinculación de la ESAP al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

11. Establecer relaciones de cooperación, intercambio, integración y asistencia con instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, que cumplan actividades de la misma naturaleza.

12. Ejercer la secretaría técnica del Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP, apoyar los trabajos del Consejo y atender sus solicitudes para garantizar la ejecución de las políticas de investigación y el funcionamiento y consolidación del Sistema de Investigación de la ESAP.

13. Apoyar con su infraestructura, organización, proyectos y grupos de investigación, los programas de Maestría, doctorado y postdoctorado de la Escuela.

14. Asistir a las demás autoridades académicas de la Escuela en la definición de líneas, proyectos y demás iniciativas de investigación que puedan hacer parte de sus programas académicos.

14. Fomentar el trabajo en red de investigadores e instituciones científicas, y el uso de nuevas tecnologías y la comunicación virtual como formas de enriquecimiento del conocimiento y del debate académico.

16. Velar por la incorporación de los productos de la investigación a la docencia que se imparte en la Escuela.

17. Constituirse en unidad de interacción con las Direcciones Territoriales en materia de investigación.

18. Sujetar sus actividades a claros lineamientos de autoevaluación y evaluación externa por pares académicos.

Artículo 3o. Integración. El Instituto se integra por:

1. El Decano de Investigaciones y sus auxiliares
2. El personal de investigadores
3. El personal administrativo
4. Los auxiliares y becarios de investigación

Artículo 4o. Decano de Investigaciones. El Decano de Investigaciones tendrá, además de las atribuciones que establezcan los estatutos de la ESAP, las siguientes facultades y obligaciones:

1. Velar dentro del Instituto por el cumplimiento de las normas y reglamentos de la ESAP y de los planes y programas de investigación y dictar las medidas para ello conducentes
2. Concurrir a las sesiones del Consejo Nacional de Investigaciones de la ESAP y formar parte de las comisiones que determinen los estatutos y el Director Nacional de la Escuela.
3. Elaborar los planes y proyectos de trabajo del Instituto.
4. Presentar el informe anual y la evaluación del trabajo del Instituto ante las instancias directivas de la ESAP.
5. Elaborar el proyecto de presupuesto del Instituto y presentarlo para su aprobación por las instancias directivas de la ESAP
6. Proponer al Director Nacional de la ESAP los nombramientos del personal científico y administrativo del Instituto y supervisar sus labores
7. Velar por el ordenado y eficiente desarrollo de las labores en el Instituto y dictar las medidas procedentes
9. Ejecutar el presupuesto en los términos aprobados por el Consejo Directivo Nacional de la ESAP
10. Presentar el programa anual de actividades del Instituto al Director Nacional de la ESAP, para su aprobación por el Consejo Directivo Nacional.
11. Presentar al Director Nacional de la ESAP los informes anuales de actividades de cada uno de los miembros del personal académico, de los campos de investigación y de los proyectos de investigación en curso y concluidos
12. Designar a los coordinadores de los campos de investigación, directores de proyectos de investigación y personal auxiliar de dichos proyectos
13. Estructurar los grupos de investigación del Instituto en consonancia con las normas de Ciencia y Tecnología.

Artículo 5º. Campos, líneas y proyectos de investigación. La actividad académica del Instituto se organizará en campos, líneas y proyectos de investigación. A partir de la adopción de campos de investigación se establecerá para cada uno de dichos campos una o varias líneas de investigación, las cuales, a su vez, se desarrollarán y profundizarán mediante proyectos de investigación.

Artículo 6º. Campos de investigación. La pertinencia de los campos de investigación está determinada por su directa relación

con la misión de la ESAP, con los contenidos de la docencia que se imparte en la Escuela y con sus fortalezas académicas e institucionales.

Las actividades científicas del Instituto se organizarán a partir de los siguientes campos de investigación:

1. Análisis de organizaciones públicas y de gestión administrativa
2. Descentralización territorial
3. Finanzas públicas
4. Administración y desarrollo del talento humano al servicio del Estado
5. Derechos humanos y Administración Pública
6. Gestión de servicios públicos
7. Participación comunitaria en la gestión pública.

Artículo 7º. Líneas de investigación. Las líneas de investigación están comprendidas temáticamente dentro de un campo del conocimiento, pero no pretenden agotar las posibilidades investigativas del campo. Las líneas delimitan el área específica de conocimiento dentro de la cual se adelantará la investigación mediante proyectos.

Artículo 8º. Proyectos de investigación. Los proyectos son las propuestas concretas de investigación, identificadas con un nombre o título, y presentadas conforme a plan, justificación, objetivos, marco teórico, planteamiento de una hipótesis o problema de investigación, proposición de una tesis (respuesta a la pregunta, solución del problema), metodología, tabla de contenido, financiación, cronograma, bibliografía. Cada proyecto está enmarcado dentro de una línea de investigación y el producto final de cada proyecto contribuye a enriquecerla. Los proyectos de investigación podrán originarse por iniciativa de los investigadores, de las áreas académicas de la ESAP, del Gobierno Nacional, o de cualquiera de las instancias del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Artículo 9º. Calidades de los investigadores. Para entrar a formar parte del Instituto en calidad de investigador, todo aspirante deberán acreditar la formación de postgrado propia de un investigador profesional, es decir, poseer título de doctorado o de maestría, además de trayectoria reconocida con publicaciones

indexadas que permitan ubicar su especialidad dentro del ámbito de la Administración Pública.

Los procedimientos de selección, promoción y permanencia del personal científico del Instituto, así como sus derechos y obligaciones, serán los establecidos en la legislación de educación superior, las normas de ciencia y tecnología, los estatutos de la ESAP y este reglamento. La promoción y permanencia en el servicio se efectuará sobre la base de la producción y de los resultados de la evaluación integral y periódica de su actividad investigativa y tecnológica.

Artículo 10°. Modalidades de vinculación de los investigadores. La vinculación de investigadores podrá efectuarse por alguno de los siguientes procedimientos:

1. Mediante concurso de méritos con base en la trayectoria académica, científica y tecnológica de los aspirantes.
2. Mediante convocatoria y evaluación por pares externos, y en función de proyectos de investigación que sean pertinentes de acuerdo con los campos y líneas de investigación determinados por la Escuela.
3. En el caso de investigaciones contratadas por otras instituciones, los equipos de investigación requeridos para cada proyecto se conformarán con especialistas reconocidos en el campo respectivo.
4. Mediante invitación a personalidades experimentadas de la administración que posean el perfil académico de investigador, para que realicen en el Instituto trabajos de investigación específicamente relacionados con su trabajo en la Administración Pública.
5. En desarrollo de convenios de cooperación con instituciones nacionales y extranjeras.
6. Mediante programas de pasantía de investigación para investigadores nacionales o extranjeros, sobre la base de compromisos concretos de investigación que interesen a la ESAP.

Artículo 11. Grupos de investigación. El grupo de investigadores es un equipo de científicos de una o varias disciplinas, comprometidos con un tema de investigación en el cual han probado tener capacidad de generar resultados de demostrada calidad y pertinencia, representados en productos tales como

publicaciones científicas, normas, trabajos de maestría o tesis de doctorado. Aun cuando los grupos están adscritos al Instituto, contarán con una estructura formal y un cierto grado de autonomía administrativa. Aun cuando su actividad principal es la investigación, ello no riñe con otras actividades colaterales, tales como capacitación y entrenamiento de investigadores, docencia, difusión y capacitación científica, además de gestión, seguimientos y evaluación de procesos de ciencia y tecnología.

Artículo 12. Derechos de los investigadores. El personal científico del Instituto tendrá los siguientes derechos:

1. Realizar sus actividades académicas de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación, conforme a los programas y proyectos aprobados por el Instituto
2. Obtener las regalías e ingresos extraordinarios por concepto de derechos de autor y proyectos de investigación que en su caso los generen, conforme a lo dispuesto en el reglamento sobre ingresos extraordinarios de la ESAP.
3. Tener acceso directo al acervo bibliográfico y hemerográfico del Instituto, para consulta o préstamo, según las disposiciones aplicables.
4. Fijar el horario mas conveniente para realizar su trabajo y notificarlo al Decano, así como cualquier modificación al mismo, respetando el horario de labores del Instituto y los términos de su vinculación laboral.
5. Recibir, en forma gratuita, un ejemplar de todas las publicaciones del Instituto, editadas directa y exclusivamente por la ESAP, periódicas y no periódicas.
6. Ser informado de las nuevas adquisiciones bibliográficas del Instituto.
7. Participar en los eventos organizados por el Instituto, tales como congresos, conferencias, mesas redondas y seminarios.
8. Participar, en representación de la ESAP, en eventos académicos nacionales e internacionales.
9. Publicar sus trabajos en las revistas y programas editoriales de la ESAP y del Instituto, previa aprobación de la comisión editorial.
10. Recibir el crédito correspondiente por su participación en trabajos individuales o colectivos, de acuerdo con el responsable del proyecto o de la edición respectiva.

11. Proponer al Decano de Investigaciones la adquisición de libros, revistas y otros materiales necesarios para el desarrollo de sus actividades científicas.

Artículo 13. Deberes de los investigadores. El personal científico del Instituto tendrá los siguientes deberes:

1. Declarar su pertenencia al Instituto en las actividades académicas en que participe.
2. Realizar sus actividades de conformidad con los programas aprobados por el Instituto.
3. Enriquecer y actualizar permanentemente sus conocimientos.
4. Cumplir, salvo excusa fundada, las misiones académicas que se le encomienden y rendir los informes correspondientes.
5. Dedicar una parte de su tiempo a docencia y a la formación de investigadores en la ESAP.
6. Someter a la consideración del Decano de Investigaciones su programa de labores, llevarlas a cabo puntualmente y rendir informes periódicos sobre la realización de las mismas.
7. Colaborar anualmente para las publicaciones periódicas del Instituto, en los términos fijados por el Decano de Investigaciones
8. Fijar el horario más conveniente para realizar su trabajo y notificarlo al Decano de Investigaciones, así como cualquier modificación al mismo, respetando el horario de labores del Instituto y los términos de su vinculación laboral.
9. Realizar sus actividades de acuerdo con el horario que haya establecido y comunicado para su aprobación al Decano de Investigaciones.
10. Avisar cuando, por razones de la propia investigación, requiera asistir a bibliotecas o centros documentales fuera del Instituto, con el fin de que siempre sea posible localizar al personal académico dentro del horario registrado.
11. Reintegrar a la biblioteca oportunamente todo el material bibliográfico que le haya sido prestado. La inobservancia de esta disposición suspende los servicios de la biblioteca para el infractor.
12. Responsabilizarse directa e inmediatamente, previo su consentimiento, de la formación académica de uno o varios becarios del Instituto, cumpliendo con todas las obligaciones que supone esta tutoría en los términos del reglamento respectivo.
13. Asentar su asistencia diariamente en los registros que se llevan en el Instituto.

14. Ofrecer al Instituto la primera opción para la publicación de sus artículos y libros.
15. Desarrollar su actividad académica dentro de alguno de los campos de investigación establecidos en el Instituto, haciendo parte del respectivo grupo de investigación, así como participar en las actividades del mismo.
16. Participar en las reuniones de trabajo a que sea convocado por el Decano de Investigaciones
17. Participar en los seminarios internos de investigadores que, con la participación de invitados pertenecientes a la comunidad científica, periódicamente se realizarán en el Instituto a efecto de comunicar y deliberar sobre avances de las investigaciones que se adelantan.
18. Colaborar en la preparación y ejecución de los eventos académicos que programe el Instituto.

Artículo 14. Programa de becarios para la formación de investigadores. Serán becarios los estudiantes sobresalientes de pregrado de la ESAP y, eventualmente, de otras instituciones de educación superior, que se vinculen a las actividades del Instituto en la condición de auxiliares de investigación, con el objeto de perfeccionar su formación académica. En tales condiciones y para dichos propósitos, los becarios tendrán derecho a recibir una ayuda económica de la ESAP o de cualquiera otra fundación o institución.

Artículo 15. Régimen de los becarios. La selección y la formación académica de los becarios se ajustarán a lo dispuesto en reglamentación especial que para el efecto expedirá la ESAP a propuesta del Decano del Instituto. Entre los derechos y obligaciones que para los becarios se establezcan, se incluirá la obligación de asistir cuando menos ocho horas semanales al Instituto, que se destinarán a colaborar en los servicios de apoyo a la investigación que presta el instituto, atender las demás actividades académicas que se organicen para su formación y a avanzar en la elaboración de su respectiva tesis de grado. Los becarios y sus respectivos tutores deberán presentar un informe de labores con la periodicidad que establezca el reglamento de becarios.

VI. RECOMENDACIONES PARA ORGANIZAR LA PLANTA FÍSICA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP

1. Las nuevas características del Instituto de Investigaciones
2. Requerimientos mínimos de planta física
3. Algunas características de las distintas dependencias

VI. RECOMENDACIONES PARA ORGANIZAR LA PLANTA FÍSICA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA ESAP ⁷

1. Las nuevas características del Instituto de Investigaciones

La nueva política de investigación de la ESAP asigna al Instituto de Investigaciones la misión de transformarse en una entidad estratégica que le permita a la Escuela asumir el liderazgo nacional en el ámbito de la investigación científica sobre problemas de la Administración Pública y convertirse en centro de estudios científicos y tecnológicos para la formulación de las políticas públicas que deben orientar la acción gubernamental.

Gracias a este giro trascendental de política en la ESAP, el Instituto pasa de ser una simple y minúscula unidad de contratación de investigaciones a convertirse en un centro científico que no solo diseña, ejecuta y socializa proyectos de investigación sino que, además, articula y dinamiza la actividad investigativa de la Escuela. Bajo dichas orientaciones el Instituto ha entrado en un ambicioso proceso de reorganización dentro del cual ha debido atender, simultáneamente, distintos frentes de trabajo, tales como:

- Conformar un grupo propio de investigadores con experiencia en distintas áreas de las ciencias sociales
- Estructurar un equipo adecuado de apoyo administrativo
- Definir los criterios y normas que orientarán la actividad del Instituto como unidad estratégica de la ESAP en el campo de la investigación científica. En este aspecto el Instituto ha contribuido con cinco documentos esenciales sobre: líneas de investigación, política de investigación, reglamento de investigación de la ESAP, sistema ESAP de investigación, reglamento interno del Instituto.
- Replantear íntegramente las características y condiciones de su planta física.

⁷ Documento de septiembre 13 de 2002.

La reorientación de las actividades del Instituto se traduce en un conjunto de funciones que reclaman nuevas especificaciones de carácter organizacional, de instalación física y de recursos tecnológicos. Cabe destacar de entre dichas funciones las de:

- Contribuir a la conformación de comunidad académica en la ESAP y vincularla a la comunidad científica nacional e internacional.
- Asesorar al Estado en la formulación de políticas sobre desarrollo institucional, modernización y tecnificación de la Administración Pública y descentralización y autonomía de las entidades territoriales.
- Divulgar el resultado de las investigaciones que se realicen, mediante una definida política de publicaciones y la realización de eventos académicos, en orden a procurar su aprovechamiento y utilización por la comunidad científica, el sector educativo y el sector social.
- Organizar un centro de documentación, una biblioteca y una hemeroteca para investigadores en Administración Pública
- Apoyar con su infraestructura, organización, proyectos y grupos de investigación, los programas de Maestría, doctorado y postdoctorado de la Escuela.
- Fomentar el trabajo en red de investigadores e instituciones científicas, y el uso de nuevas tecnologías y la comunicación virtual como formas de enriquecimiento del conocimiento y del debate académico.
- Constituirse en unidad de interacción con las Direcciones Territoriales de la ESAP en materia de investigación.

2. Requerimientos mínimos de planta física

En cuanto se refiere a la definición de un espacio propio para las actividades del Instituto, desde un momento inicial del proyecto se advirtió que sería indispensable idear un concepto completamente nuevo para instalar apropiada y dignamente la organización de la institución. Las condiciones en las cuales se encontraba funcionando el Instituto eran completamente inadecuadas, debido a la estrechez e insuficiencia de los espacios asignados, la invasión permanente del estrecho espacio asignado al Instituto por parte de personas

ajenas a él y, en fin, a la ausencia de condiciones mínimas de tranquilidad y aislamiento para el trabajo intelectual.

Los nuevos criterios que orientaban la renovación del Instituto, a las claras indicaban que este debería crecer en forma muy considerable y a un ritmo acelerado. En la brevedad de los plazos que se fijaron no era posible disponer de los espacios requeridos en la sede central de la Escuela, y por ello se consideró necesario buscar para el naciente Instituto de Investigaciones en Administración Pública un espacio propio y separado, que le permitiera pensar en su proyecto y crecer sin perturbaciones ni obstáculos. De allí la idea de instalarlo en una casa en el norte de la ciudad.

Sin embargo, la solución definitiva e ideal consiste en construir para el Instituto una sede propia en los predios de la sede central de la ESAP, de manera que pueda relacionarse permanentemente con las demás actividades académicas de la Escuela. En ese sentido la Dirección de la Escuela ha dado pasos claros e importantes.

Un centro de investigaciones se compone, esencialmente, de un equipo de investigadores que desarrollan proyectos de investigación articulados por líneas de investigación y apoyados por una organización administrativa. Para apoyar las labores académicas de los investigadores el Instituto debe contar al menos con tres unidades estratégicas: Biblioteca especializada en Administración Pública, Coordinación de Servicios Informáticos y Departamento de Publicaciones.

Se requerirá, por tanto, de espacios holgados para instalar un acervo bibliográfico y hemerográfico que deberá crecer considerablemente con el tiempo, y de oficinas para investigadores con la dotación necesaria para el oficio. Más detalladamente, la sede física del Instituto de Investigaciones deberá contar con las instalaciones que permitan satisfacer las necesidades relacionadas con las siguientes funciones:

- Documentación: biblioteca, hemeroteca, centro de documentación, sala de lectura, cubículos de investigación en el área de biblioteca. Servicios de copiado, sistemas, internet.

- Administración: oficinas para la Decanatura, sala de juntas y personal administrativo.
- Investigadores: oficinas privadas y cubículos para investigadores de planta, grupos de investigación, investigadores visitantes, auxiliares y becarios de investigación.
- Actividades académicas: Auditorio para eventos académicos, Salones para seminarios.
- Publicaciones
- Servicios de informática
- Social: Cafetería, baños, etc.

3. Algunas características de las distintas dependencias

3.1. Instalaciones para los acervos documentales y los respectivos servicios. Los espacios principales se destinarán al servicio de la Biblioteca, la hemeroteca y el Centro de Documentación en Administración Pública.

3.1.1. Biblioteca

El Instituto contará con una biblioteca especializada, moderna, especialmente concebida para los propósitos de la investigación científica en torno a la organización y funcionamiento del Estado, compuesta de publicaciones en al menos cinco idiomas. Sus acervos se compondrán de publicaciones relacionadas con la disciplina de la Administración Pública. El espacio que se le asigne deberá ser generoso, teniendo en cuenta que los acervos de la biblioteca deberán crecer continuamente. Sus sistemas de información y consulta serán objeto de permanente modernización, de manera que el Instituto pueda contar con la biblioteca especializada en Administración Pública más importante de Colombia. Su consulta en cualquier investigación relacionada con la Administración Pública resultará obligada.

Con el objeto de brindar un servicio óptimo a los usuarios, la biblioteca se organizará en forma tal que pueda ofrecer un completo servicio sistematizado de captura, corrección, actualización de la información y consulta de bases de datos.

Se organizarán, por tanto, las bases de datos que fueren necesarias para catalogar y mantener al día la información relativa a libros, artículos de revistas recibidas en el Instituto, y artículos publicados en obras colectivas.

El acceso a las bases de datos podrá realizarse bien a través de terminales localizados en la sala de lectura o bien por la página electrónica del Instituto, vía Internet.

Los servicios bibliotecarios al público consistirán básicamente en consulta de bases de datos, y consulta en sala de lectura, y servicios de préstamo al personal del Instituto, al personal en sala, interbibliotecario, y estantería abierta, así como también fotocopiado.

3.1.2. Hemeroteca

La hemeroteca es la colección clasificada por artículos de publicaciones periódicas que se recibirán por suscripción, canje y donación. Se especializará en colecciones de revistas sobre temas de Administración Pública, en varios idiomas, permanentemente actualizadas, y clasificadas por los títulos de los artículos, los temas de cada uno de los artículos y los nombres de los autores de cada uno de los artículos. Su actualización periódica y su clasificación serán tareas importantes de los investigadores y de los auxiliares de investigación.

La hemeroteca recibe, registra, controla, reclama, custodia y realiza préstamos del material a través de los servicios que ofrece. La demanda documental de los usuarios que solicitan estos servicios, principalmente los investigadores del Instituto, se atenderá, además, por medio del intercambio que se establezca con otras bibliotecas y hemerotecas.

Herramienta fundamental de la hemeroteca será la creación y sostenimiento de una base de datos que registre el acervo de revistas y mantenga informados a los usuarios en la disciplina o tema de su interés. En aplicación del concepto de "hemeroteca electrónica", la hemeroteca del Instituto ofrecerá, en respuesta a las demandas de sus usuarios y haciendo uso de las nuevas

tecnologías, un determinado número de títulos de revistas en línea, vía internet.

3.1.3. Centro de Documentación sobre Administración Pública

Corresponderá al Centro de Documentación sobre Administración Pública gestionar y administrar los fondos documentales que servirán como apoyo a la labor de investigación que desarrolla el personal del Instituto. En el Centro se clasificarán todos los escritos no publicados o de circulación restringida relacionados con la organización y funcionamiento de la Administración Pública, estudios técnicos y de consultoría, investigaciones de entidades públicas y privadas sobre la Administración Pública en todos sus niveles.

Herramienta fundamental del Centro de Documentación será la creación y permanente actualización de una base de datos que registre el acervo documental en posesión del Centro, y que permita a los usuarios disponer de un completo y ágil servicio de consulta.

3.1.4. Servicio de informática

El servicio de informática apoyará las labores de investigación, docencia y administración del Instituto en materia de informática, cómputo, sistemas, redes, telecomunicaciones y capacitación. La conexión a Internet permitirá a los investigadores del Instituto integrarse a grupos de trabajo e instituciones nacionales y extranjeras sobre temas específicos, así como tener acceso al correo electrónico y a bancos de datos.

Corresponde a este servicio la gestión informática de las bases de datos del Instituto y el sostenimiento de la página electrónica del Instituto.

3.2. Otras dependencias. El concepto moderno de los grupos y centros de investigaciones, que en Colombia sostiene y promueve Colciencias, es el de que los grupos e instituciones de investigación, aun cuando formen parte de instituciones superiores, deben gozar de un cierto grado de autonomía. En materia administrativa es por

tanto deseable que el Instituto goce de cierta autosuficiencia para gestionar las necesidades de su operación ordinaria, y por tanto deberá contar con espacios suficientes para albergar las correspondientes oficinas.

La adecuada instalación de los investigadores debe ser objeto de especial consideración en los diseños arquitectónicos, para privilegiar la cómoda ubicación y estético diseño de sus lugares de trabajo en cuanto a iluminación natural, aireación, espacialidad, privacidad, tranquilidad, insonorización y facilidad de acceso.

La realización de las actividades académicas que rutinariamente celebrará el Instituto requiere de espacios suficientes y adecuados, dotados de completos recursos tecnológicos y pedagógicos. Debe por tanto considerarse la disponibilidad de salones para diferente propósito, principalmente: salas para seminarios, con capacidad para 20 – 30 participantes, un salón para eventos de mayor concurrencia y un auditorio para eventos académicos mayores, con facilidades para proyecciones y traducción simultánea.

Los servicios de informática y de publicaciones requerirán de espacios propios, que contarán con las dotaciones específicas que demandan la naturaleza de cada una de estas funciones.

Finalmente, en relación con las distintas áreas y servicios sociales propios de toda edificación institucional, tiene importancia la instalación de una pequeña cafetería exclusiva para los investigadores, sus colaboradores e invitados, que sirva como punto de encuentro informal en donde el espíritu de comunidad académica se refuerza por el trato cordial en ambiente de camaradería.

VII. PUESTA EN MARCHA DE LA INVESTIGACIÓN EN EL INSTITUTO

A. Criterios técnicos para la definición de campos, líneas y proyectos de investigación en la ESAP

1. Campos de investigación en la ESAP
2. Líneas de investigación
3. Proyectos de investigación
4. La adopción de campos, líneas y proyectos

B. Reforma general de la Administración Pública en un escenario de reforma política - Algunas propuestas de investigación

1. Carrera Administrativa
2. Reforma de la Administración Nacional
3. Reforma Territorial

C. Reforma municipal a partir de una categorización de los municipios colombianos - El enfoque jurídico

1. Objeto de la investigación
2. Problemas y preguntas
3. Algunos aspectos de metodología

VII. PUESTA EN MARCHA DE LA INVESTIGACIÓN EN EL INSTITUTO

A. CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA DEFINICIÓN DE CAMPOS, LÍNEAS Y PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN EN LA ESAP ⁸

La investigación científica tiene por objeto encontrar explicaciones originales y válidas a fenómenos de interés científico, proponer soluciones eficaces para resolver problemas que preocupan a la ciencia, crear conocimiento propio y nuevo, construir teoría y, en fin, superar las fronteras de la ciencia. Talleres, conferencias, cursos de capacitación, formación y o extensión, cartillas, textos para clase, compilaciones normativas, no son propiamente actividades de investigación y por ningún motivo se les debe atribuir o reconocer ese carácter ni asignar bajo tal nombre recursos que están presupuestados para investigación.

La racionalización de los esfuerzos destinados a la investigación parte de distinguir, por tanto, qué se entenderá y validará como investigación, y cuáles otras actividades académicas corresponderán a una diferente concepción y denominación. Seguidamente, con el mismo propósito de racionalización, es indispensable organizar una discusión y concertación, institucional y académica, de las temáticas propias del área del conocimiento en las cuales se concentrarán los recursos humanos y físicos destinados a la investigación. La tradición y la experiencia académicas han venido estableciendo una metodología conducente a aclarar cuál será el objeto científico acordado en común para obtener el mayor provecho del recurso humano y económico, generalmente escaso y elusivo, que acometerá los retos y responsabilidades de la investigación. La concreción temática se logra mediante una búsqueda gradual que parte de una selección de campos de conocimiento, pasa a la definición de contadas líneas

⁸ Documento de febrero 5 de 2002

de investigación dentro de cada campo de conocimiento y llega finalmente al diseño de proyectos de investigación.

A las líneas y proyectos específicos de investigación se llega mediante un proceso de delimitación progresiva de las temáticas posibles. En una primera fase se identifican campos de investigación que, si bien suelen ser en su definición demasiado amplios como para de ellos derivar proyectos de investigación, contribuyen a concentrar la atención en áreas prioritarias y prometedoras para que el ejercicio científico sea pertinente, útil y productivo. Es por ello importante que la denominación de los campos no sea ambigua o demasiado genérica, que contribuya a delimitar espacios y contenidos de investigación, y que sugiera con fuerza líneas de trabajo claramente determinables.

Luego de las elecciones y descartes que implica adoptar unos campos de conocimiento para localizar dentro de ellos la actividad investigativa, se pasa a definir líneas de investigación, esto es, aquellos aspectos más relevantes del campo en donde se estima que el estudio ofrecerá óptimos resultados científicos. Deberán definirse unas pocas líneas por cada campo, de manera que será inevitable tomar decisiones difíciles en cuanto a lo que se toma y lo que se deja. Cada línea de investigación corresponderá a la especialidad, trayectoria e intereses intelectuales de grupos de investigadores, quienes nutrirán la línea con numerosos proyectos de investigación.

El diseño de proyectos de investigación requiere, por tanto, no solo de una cuidadosa identificación de los campos de estudio factibles y de una delicada selección de subcampos promisorios para la investigación (líneas) sino, además, de un esfuerzo de enfoque hacia aspectos más o menos puntuales y de especial connotación, en donde se concentrarán las tareas de los estudiosos. Así, por ejemplo, si se eligiera la "descentralización territorial" como un campo de investigación, una línea de investigación dentro de ese campo podría denominarse "modalidades de gobierno para municipios de 5ª y 6ª categorías", línea dentro de la cual cabrían proyectos como: disfuncionalidad administrativa de los municipios de 6ª categoría en el departamento de Nariño, relaciones alcalde

concejo en los pequeños municipios del Atlántico, modelos de gobierno para la pequeña localidad en la región amazónica, etc.

1. Campos de investigación en la ESAP

La identificación de campos de investigación pertinentes, esto es, directamente relacionados con la misión y las fortalezas de la ESAP, exige la consideración de diversos criterios, tales como:

- La misión, las funciones y los objetivos generales y específicos que la ley ha asignado a la ESAP
- Las necesidades del país relacionadas con la misión y los contenidos educativos de la ESAP
- Los principales contenidos de los planes de estudios del pregrado, las especializaciones y las maestrías (la principal fortaleza de la institución radica en los saberes que son su objeto pedagógico, aquello sobre lo cual se enseña)
- La tradición investigativa de la institución, de acuerdo con trabajos y publicaciones realizadas
- Los campos dentro de los cuales se desenvuelve la investigación que realizan los docentes e investigadores de la ESAP

A partir del análisis de estos elementos y otros que se pudieran considerar pertinentes, surgen las temáticas en su manifestación más amplia, pero ya centradas dentro de la misión de la Escuela y del oficio de sus maestros y alumnos.

Ejemplos:

Campos de investigación:

Análisis organizacional

Administración y desarrollo del talento humano

Finanzas públicas

Descentralización territorial

Modelos de gestión para salud y educación

Procesos de cambio en organizaciones e instituciones públicas

Modelos de gestión municipal

Procesos de gestión en entornos de conflicto

Gestión de servicios públicos
Participación ciudadana en la gestión pública
Tributación territorial
Planeación y presupuesto
Funciones de control de la Administración Pública

2. Líneas de investigación

Las líneas de investigación están comprendidas temáticamente dentro de un campo del conocimiento, pero no pretenden agotar las posibilidades investigativas del campo. Las líneas delimitan el área específica de conocimiento dentro de la cual se adelantará la investigación mediante proyectos.

Ejemplo:

Campo: Descentralización territorial

Líneas de investigación:

- Modelo de construcción regional para Colombia
- Modernización administrativa de los departamentos
- Metodología para la evaluación de la eficiencia de la administración territorial
- Categorización de departamentos y municipios
- Áreas metropolitanas
- Entidades territoriales indígenas

3. Proyectos de investigación

Son las propuestas concretas de investigación, identificadas con un nombre o título, y presentadas conforme a plan, justificación, objetivos, marco teórico, planteamiento de una hipótesis o problema de investigación, proposición de una tesis (respuesta a la pregunta, solución del problema), metodología, financiación, cronograma, bibliografía. Cada proyecto está enmarcado dentro de una línea de investigación. El producto final de cada proyecto contribuye a enriquecer la línea.

La postulación de un proyecto depende ya del genio creativo, de las capacidades y la disponibilidad del investigador que lo conciba y proponga.

Ejemplo:

Línea: Categorización de departamentos y municipios

Proyectos de investigación:

- Nuevos criterios socioeconómicos, administrativos y financieros para la categorización de municipios
- Cuatro modalidades alternativas de gobierno para el municipio colombiano a partir de su categorización
- Diseño de tres categorías departamentales de gestión administrativa en desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, etc.

4. La adopción de campos, líneas y proyectos

En tanto que debe ser muy reducido el número de los campos y las líneas que se seleccionen (por ejemplo tres o cuatro campos y dos o tres líneas dentro de cada campo), los proyectos de investigación deben, por el contrario, ser muy numerosos.

La lógica de esta regla radica en que, si campos y líneas son demasiado genéricos y por añadidura muy numerosos, tenderá a disminuir la profundidad y el número de las investigaciones. Por el contrario, si la investigación va a estar referida a un número limitado de campos y líneas, las investigaciones tenderán a multiplicarse y se verán obligadas a buscar mayor especialización y profundidad. De esta manera se crearán las condiciones necesarias para desarrollar en la ESAP investigación científica altamente especializada. Resistir a la tentación (y al facilismo) de multiplicar campos y líneas permitirá colmar en plazos razonables el ámbito de investigación, generar acumulación crítica de conocimiento y multiplicar las posibilidades de generar nuevo conocimiento.

La definición de campos de investigación es una función que corresponde esencialmente (aun cuando no exclusivamente) a las instancias responsables de la dirección académica de la institución,

pues hace parte de la definición de políticas por parte de la dirección de la ESAP y del gobierno nacional.

La definición de líneas de investigación requiere en mayor medida de la participación de los investigadores y docentes de la Escuela, porque si bien expresan una política académica, deben recoger fielmente lo que quiere y puede hacer el recurso humano con que cuenta la ESAP.

La adopción de proyectos de investigación debe responder a una amplia y transparente convocatoria, a requisitos de calidad y a una selección objetiva con el concurso de pares evaluadores de instituciones científicas externas. En primer lugar se invitará a los docentes de la Escuela a presentar proyectos. Adicionalmente se invitará a investigadores externos y a instituciones que pudieran estar interesadas en utilizar los recursos científicos y tecnológicos de la Escuela.

También se podrán realizar proyectos de investigación en colaboración con otras instituciones, públicas o privadas, que asumirían su financiación total o parcial. Dentro de este esquema han manifestado interés en adelantar proyectos de investigación conjuntamente con el Instituto de Investigaciones de la ESAP las siguientes instituciones: Fiscalía General de la Nación (sobre justicia), la facultad de Administración de Empresas de la Universidad de los Andes (sobre gestión empresarial de lo público u otros temas afines), la Maestría de Gobierno Municipal de la Universidad Externado de Colombia (sobre formas alternativas de gobierno para el pequeño municipio).

B. REFORMA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN ESCENARIO DE REFORMA POLÍTICA - Algunas propuestas de investigación ⁹

1. Carrera Administrativa

1.1. Profesionalización y desclientelización de la Administración Pública

⁹ Documento de julio 30 de 2002

1.2. Administración de la carrera. La Comisión Nacional del Servicio Civil

2. Reforma de la Administración Nacional

2.1. Supresión y fusión de Ministerios y Departamentos Administrativos

2.2. La fusión de las Superintendencias

2.3. Presente y futuro del Establecimiento Público

2.4. Organización y gestión de los servicios públicos

3. Reforma Territorial

3.1. Modernización municipal. Categorización de municipios y distintos modelos de gobierno municipal. Replanteamiento de las competencias municipales

3.2. Crisis y reforma del ente territorial intermedio. Funciones y recursos

3.3. Reforma de la Administración Nacional en una perspectiva de descentralización territorial

La resolución del nuevo gobierno para adelantar en profundidad una reforma política cuenta con el firme respaldo en la opinión pública. Durante la campaña se anunció como objetivo central del programa de gobierno y se ha convertido en un compromiso ineludible ante quienes con su voto apoyaron caudalosamente la propuesta. De esta manera se han creado condiciones propicias para abordar la gran cuestión de la reforma administrativa del Estado en toda su complejidad y, por tanto, de manera integral y sistemática.

Sin duda alguna la intención de reforma política apunta a perfeccionar la separación de poderes, a la modernización de la Administración, a la lucha contra la corrupción y a la búsqueda de mayores estándares de profesionalismo y eficiencia en los cuadros humanos al servicio de la Administración Pública.

La Administración Pública nacional entra en un proceso intensivo de reformas estructurales que busca concentrar las tareas, simplificar las organizaciones públicas, evitar la duplicidad de funciones, racionalizar el gasto público, fortalecer al Estado en sus misiones

esenciales. Se han anunciado supresiones y fusiones de importancia, y la reestructuración de las entidades restantes será de grandes proporciones. Las áreas de las Superintendencias, los establecimientos públicos y los servicios públicos, comenzando por los de educación y salud, están en el centro de todas las intenciones de reforma.

El otro gran frente de reforma administrativa es el relacionado con la organización territorial. Dos serían en principio las grandes cuestiones. De una parte, el municipio, que a pesar de haberse convertido en la bandera de la descentralización territorial y quizá precisamente por esa razón, reclama importantes y profundas reformas para afianzar lo alcanzado, por la vía de una mayor democratización del gobierno local, y de una mayor eficiencia administrativa. De otra parte, la más grave cuestión de la organización territorial: la crisis terminal del departamento y la urgencia de encontrar alternativas que permitan reconstruir el nivel intermedio, de manera que el municipio se vea aliviado del exceso de funciones que difícilmente puede cumplir, y una racionalidad de gestión de proyectos de impacto regional permita estructurar una efectiva acción combinada de Estado, sector productivo y sociedad civil en los espacios que desbordan el ámbito municipal y a los cuales no puede llegar eficientemente la acción directa de la nación.

C. REFORMA MUNICIPAL A PARTIR DE UNA CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS - El enfoque jurídico ¹⁰

1. Objeto de la investigación

La uniformidad del régimen jurídico a que están sujetos los municipios de un país es una tendencia universalmente generalizada, y constituye hoy en día una supervivencia del paradigma que se originó en la Revolución Francesa como expresión del principio de igualdad en la vida institucional y, por extensión, en la vida ciudadana.

¹⁰ Documento de septiembre 6 de 2002

Desde hace muchos años, sin embargo, la doctrina del Derecho Público ha venido sosteniendo que aplicar la misma ley a municipios que son esencialmente distintos por su población, geografía, clima, economía y cultura locales, desconoce un antiguo principio sociológico formulado ya en tiempos de Aristóteles ¹¹, según el cual las leyes deben adaptarse a las condiciones variables de los distintos pueblos. Esta observación inspira la legislación y la sociología modernas desde cuando Montesquieu la recogió y enriqueció en su obra capital, "El Espíritu de las Leyes" ¹².

Con todo, el espíritu igualitario de la Revolución ha ejercido una influencia poderosa en la idea aún vigente del sometimiento igualitario de los ciudadanos al imperio de la ley, y es allí donde el municipio, como institución esencial y básica de la vida social organizada, cae bajo el influjo del mismo principio.

El Estado legisla para el municipio en atención a las necesidades, problemas y urgencias únicamente de los grandes municipios, y es así como la legislación entonces resultante se acomoda perfectamente a las características de los municipios mayores, considerados como "típicos", cuando en realidad no se ha ocupado, porque ni siquiera se ha considerado necesario averiguarlo, de las características, problemas y necesidades de los municipios "menos importantes", esto es, los municipios medianos y pequeños. Es por ello que se ha observado, con toda razón, que en tales condiciones la legislación uniforme resulta ser altamente perjudicial para el adecuado ordenamiento y desarrollo de las pequeñas municipalidades.

Se trata, sin embargo, de una observación académica que no ha tenido desarrollos apreciables en la realidad institucional, ni en Europa ni en América. Caso excepcional es el de los Estados Unidos de América, en donde por una afortunada combinación de la tradición sajona de *selfgovernment*, participación social y federalismo, han proliferado distintas formas de gobierno local, con rica combinación de mecanismos y matices.

¹¹ *Política*, libros I y III

¹² Capítulos III y XI

En Colombia la cuestión fue tempranamente recogida en el Acto Legislativo de 1945, en una breve norma que, con ligeros retoques, corresponde al artículo 320 de la Constitución actual, y que dice:

La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

Sostenemos que esta reforma la podría efectuar una ley ordinaria, disponiendo en contrario incluso de las normas constitucionales que han establecido para las municipios colombianos reglas comunes de organización, gobierno y administración.

2. Problemas y preguntas

Identificar y censurar la política antimunicipal del Estado colombiano. Así como criticar la desatinada política estatal de suprimir los municipios menores como "solución final" a la crisis de la descentralización. En este contexto se puede manejar una de dos tesis principales, a saber: a) La verdadera reforma municipal está aún por hacerse. La perspectiva del pequeño municipio, diagnóstico y propuestas. b) La uniformidad del régimen jurídico municipal lesiona especialmente al municipio pequeño. Descripción del problema, demostración, propuestas.

- ¿Los criterios de categorización municipal adoptados por la legislación corresponden a las condiciones concretas de existencia y funcionamiento de los municipios colombianos?
- ¿Cuáles serían los criterios de categorización funcionales a la diversa realidad de los municipios colombianos?
- ¿Es posible constitucionalmente establecer regímenes diferenciados de organización, gobierno y administración para los municipios de acuerdo con sus categorías, mediante una simple ley ordinaria?
- ¿Cuáles serían los tipos de organización, gobierno y administración apropiados para la diversa realidad municipal en Colombia y, en especial, para los más pequeños?

- ¿Con base en qué criterios deberían redistribuirse las competencias entre los diferentes niveles de gobierno y entre las distintas categorías de municipios?
- ¿Cuáles serían los principios técnico financieros para rediseñar las fórmulas y procedimientos de transferencia de recursos fiscales de la nación a los municipios
- ¿Cuáles son las implicaciones de una categorización de los municipios en el régimen del presupuesto, la planeación y los tributos locales?
- ¿En qué forma puede y debe repercutir la reforma municipal en el conjunto del ordenamiento territorial del Estado colombiano?
- ¿Ha sido benéfica la elección popular de alcaldes para los pequeños municipios?

3. Algunos aspectos de metodología

La investigación será esencialmente documental, y apuntará al estado del arte sobre el municipio en general, y especialmente sobre los municipios rurales o municipios-aldea. La investigación incluirá una proporción importante de estudios de Derecho comparado con otros países en donde esté más avanzada la legislación municipal a partir del principio de diversidad de la realidad local. Se estudiarán los extremos de orden constitucional, administrativo y organizacional del tema.

Es importante el componente de historia constitucional y legislativa del municipio. Para adelantar esta fase será necesario revisar las constituciones (nacionales, provinciales y de los Estados), las leyes municipales, los códigos de régimen municipal (nacionales, provinciales, estatales), así como las Gacetas y Diarios oficiales, buscar documentos en archivos departamentales, en academias de historia y en bibliotecas privadas.

El análisis jurídico deberá confluir con los resultados que vayan arrojando investigaciones campo de orientación sociológica y política, así como con los criterios de orden financiero y tributario que determinen las investigaciones económicas.

VIII. RESULTADOS DE LA ASESORÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUIDAD DEL PROCESO - INFORME FINAL

1. Algunos antecedentes
2. Objetivos de la asesoría
3. Productos y resultados de la asesoría
4. Recomendaciones para la continuidad del proceso

VIII. RESULTADOS DE LA ASESORÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUIDAD DEL PROCESO - INFORME FINAL ¹³

1. Algunos antecedentes

Entre las diversas iniciativas de reforma institucional puestas en marcha por la administración del doctor Luis Francisco Jordán Peñaranda, quien asumió la Dirección General de la Escuela Superior de Administración Pública a fines de 2001, se identificó la investigación científica como un componente misional muy importante de la Escuela, que podría convertirse, además, en un eficiente instrumento de renovación académica. Se percibió entonces con claridad que la vía hacia la elevación de los estándares académicos de la ESAP pasaba necesariamente por el reconocimiento de la investigación como un objetivo básico no solo de la actividad profesoral sino de la propia formación estudiantil.

La preocupación por la institucionalización de la investigación en la ESAP no es en absoluto novedosa. De hecho, la Escuela exhibe una prolongada historia de iniciativas para convertir a la investigación en una actividad central de su quehacer académico. Sin embargo, diversas razones han impedido, a través de las distintas administraciones, dar continuidad a las políticas que se han elaborado con este propósito, y el balance en el largo plazo es desigual y no enteramente favorable.

Ha sido política del Estado hacer de la ESAP, sin perjuicio de sus misiones más tradicionales, un centro de estudios y de asesoría de alto nivel en asuntos de Administración Pública. Es así como la ley 443 de 1996, en el artículo 58, definió a la Escuela como el "principal instrumento de investigación, desarrollo científico y tecnológico de la Administración Pública en los órdenes nacional y territorial". El decreto 523 de 2000, por el cual se reestructura la ESAP, reiteró dicho mandato y determinó como funciones de la Escuela "Crear conocimiento científico y tecnológico (artículo 3, numeral 3) y "realizar investigaciones y estudios de los problemas de naturaleza administrativa, que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública en sus distintos

¹³ Documento de noviembre 8 de 2002.

niveles y órdenes que sirvan como instrumento para la formulación de políticas públicas” (artículo 3, numeral 4).

El decreto 523 de 2000 dispuso que en la ESAP funcionaría una dependencia especializada en la investigación, el Instituto de Investigaciones. Y lo definió como la unidad estratégica de la Escuela que orienta el proceso de producción y reproducción del conocimiento científico y tecnológico orientado a la comprensión, explicación y solución de los problemas propios de la relación sociedad - Estado, en los contextos local, regional, nacional e internacional. A pesar de que en la ESAP siempre han existido dependencias responsables de planificar y ejecutar proyectos de investigación, ello no ha bastado para vincular la investigación a la actividad académica cotidiana de profesores y estudiantes, ni para que a la Escuela se la reconozca en la comunidad científica como un centro de producción y renovación del conocimiento, ni por parte del Estado como fuente de apoyo técnico y de asesoría para las grandes reformas institucionales, ni en el mundo universitario como centro de estudios de calidad y excelencia.

A pesar de que la orientación, planificación y ejecución de iniciativas de investigación ha sido cometido específico de alguna oficina u organismo durante toda la existencia de la Escuela, casi siempre estas dependencias funcionaron como simples centros de contratación de investigaciones (e investigadores) donde, si no había claridad sobre políticas o criterios científicos orientadores de carácter general, siempre la hubo sobre la disponibilidad de un presupuesto para gastar en el rubro de investigación.

De esta manera, la investigación con frecuencia se redujo a una actividad ajena a la vida académica interna de la Escuela. Ejecutada la mayor parte de las investigaciones por contratistas ocasionales, raramente lograron difusión interna ni externa, y al ser rápidamente depositadas en los archivos, tampoco tuvieron la oportunidad de ser validadas por pares académicos. Los frutos de estos trabajos escasamente se incorporaron a la docencia y no promovieron la generación de valor agregado con nuevas investigaciones, por ser muchas veces obra de profesionales ajenos al cuerpo docente de planta.

2. Objetivos de la asesoría

Con los auspicios del Proyecto Unión Europea - Sistema Nacional de Capacitación Municipal, se contrató con Augusto Hernández Becerra un contrato de servicios profesionales de consultoría con duración de diez meses, cuyo objeto quedó definido en los siguientes términos:

Asesoría a la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP para diseñar, organizar e implementar una política institucional de investigación, que incluye tanto la reorganización del Instituto de Investigaciones como el diseño de un Sistema de Investigación en el cual se articularán todas las unidades y programas académicos de la Escuela, especialmente el programa de Maestría en Gestión Municipal que actualmente se encuentra en proceso de organización.

Como objetivos principales y productos periódicos el consultor asumió la obligación de satisfacer y entregar los siguientes en el transcurso del año 2002: a) Para febrero 21: **documento de política institucional de investigación** para la ESAP que adapte la actividad investigativa de la Escuela a las exigencias de su misión y convierta la investigación científica en punto de referencia central para un plan de mejoramiento institucional; b) Para abril 21: Reorganización del **Instituto de Investigaciones** con una planta propia de investigadores profesionales, un estatuto interno de investigadores, líneas de investigación y articulación con el programa de Maestría en Gestión Municipal que actualmente se encuentra en proceso de organización con la Unión Europea; c) Para junio 21: Documento de política que articule y coordine todas las unidades y programas académicos de la ESAP en un **Sistema de Investigación**; d) Para agosto 21: un documento de recomendaciones para organizar la **planta física** del Instituto de Investigaciones; e) Para octubre 21: **Informe final** sobre los resultados de la asesoría y recomendaciones para la continuidad del proceso.

Como puede observarse, la estrategia de la asesoría consistió básicamente en:

- Elaborar unos documentos de política sobre investigación científica que servirían para institucionalizar la investigación, así como para planificar, financiar y ejecutar proyectos de investigación.
- A partir de este compromiso institucional, la ESAP acometería la tarea de diseñar, organizar y poner en funcionamiento un Instituto de Investigaciones dotado de todos los medios, recursos y facilidades propios de un centro científico de calidad.
- Racionalizar la investigación en la Escuela y fijarle altos estándares de calidad y pertinencia.
- Comprometer en el propósito de la investigación al cuerpo docente, a los estudiantes y a la administración (socialización, participación, búsqueda de consensos y compromisos)

Además de los documentos expresamente acordados en el contrato de asesoría fue necesario elaborar otros, a medida que se fueron implementando las primeras medidas de reorganización del Instituto y de elaboración de iniciativas de investigación.

La consultoría no se limitó a la elaboración de documentos. Comprendió también la celebración frecuente de reuniones, encuentros y seminarios, para recoger información, presentar y discutir ideas, divulgar entre las distintas instancias de la ESAP las diversas propuestas, colaborar con el proyecto de Maestría, en especial en lo relacionado con áreas, líneas y proyectos de investigación.

La organización del Instituto de Investigaciones, desde la selección de un inmueble apropiado para su instalación, demandó una actividad especial de acompañamiento y apoyo al Decano, el doctor León Darío Santaella Gutiérrez, a cuyo entusiasmo y compromiso se deben las notables ejecutorias de esta fase inicial del nuevo Instituto de Investigaciones de la ESAP. Fueron frecuentes las reuniones con los investigadores que inicialmente se han vinculado al Instituto, con quienes se trabajaron conjuntamente los primeros documentos conducentes a la estructuración de un ambicioso

proyecto de investigación transdisciplinario que integra y compromete a todas las unidades académicas y regionales de la Escuela.

3. Productos y resultados de la asesoría

La asesoría se materializó en una colección de diez documentos realizados por el consultor. El presente, que se denomina *Resultados de la asesoría y recomendaciones para la continuidad del proceso - Informe final*, es el último de los diez. Los otros escritos son los siguientes, que se enumeran en el orden cronológico en que se fueron produciendo:

- *El Instituto de Investigaciones y el Sistema de Investigaciones de la ESAP*
- *Política de Investigación en Administración Pública*
- *Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones de la ESAP*
- *El Sistema ESAP de Investigaciones*
- *Reglamento de Investigación de la ESAP*
- *Recomendaciones para organizar la planta física del Instituto de Investigaciones de la ESAP*
- *Criterios técnicos para la definición de campos, líneas y proyectos de investigación en la ESAP*
- *Reforma general de la Administración Pública en un escenario de reforma política - Algunas propuestas de investigación*
- *Reforma municipal a partir de una categorización de los municipios colombianos - El enfoque jurídico*

4. Recomendaciones para la continuidad del proceso

No es fácil garantizar la continuidad de las iniciativas y programas de mediano y largo plazo cuando, como ocurre en la Administración Pública colombiana, los procesos se interrumpen y frecuentemente se suspenden con ocasión de los cambios en la dirección de las entidades públicas, porque cambia la visión y la política, y porque no existen cuadros profesionales de carrera que guarden la memoria institucional y acumulen experiencias administrativas.

Con todo, podría pensarse que este importante proyecto se defiende solo, porque va en el sentido de la excelencia académica que procuran las instituciones de educación superior en el mundo entero. Naturalmente, siempre será posible mejorar en el proyecto los distintos elementos de concepción y diseño, así como el contenido y la calidad de los documentos. Sin embargo, es necesario (porque ello es ya posible) que el experimento se ponga en marcha y que de él se aprenda haciendo. De la práctica se extraerán las enseñanzas que permitirán introducir correctivos no solo a los papeles, sino al proceso mismo.

Acerca de lo que el consultor podría recomendar para dar continuidad al proceso, todo está básicamente expresado en los documentos que hacen parte de este informe final y que se produjeron en el transcurso de la consultoría, que para mí resultó ser una experiencia apasionante y provechosa como pocas.

El diagnóstico y las propuestas tienen, en mi modesta opinión, la suficiencia que permitiría pasar resueltamente a la acción. Con grandes dificultades se tropieza al querer traducir en hechos los dichos. Esta no ha sido la excepción. El consultor hubiera deseado, en el transcurso de estos diez meses de asesoría, decisiones más prontas por parte de los órganos directivos de la ESAP, mayor agilidad administrativa, y una más rápida y fiel percepción del alcance de las propuestas. En no pocas ocasiones presencié cómo el doctor Santaella tuvo que batirse en solitario por su proyecto, que no es solo para el Instituto sino para toda la Escuela, ante la incompreensión e indiferencia de una organización que sigue siendo burocrática e ineficiente. Con todo, lo que se ha logrado en tan escaso tiempo es notable y es ya el embrión vigoroso de lo que,

con un renovado impulso de la nueva administración, podría significar para la ESAP la iniciación de una segunda época.

En relación con el trabajo adelantado, aún quedan importantes decisiones pendientes. Las autoridades competentes de la Escuela deberán estudiar y adoptar los documentos y reglamentos que se plantean en esta consultoría, que son básicamente el documento de *Política de Investigación en Administración Pública*, el documento que establecería *El Sistema ESAP de Investigaciones*, el *Reglamento de Investigación de la ESAP* y el *Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones de la ESAP*. Seguramente otros reglamentos y actos administrativos será necesario expedir para desarrollar todos los aspectos que contemplan los documentos de política: publicaciones, estatuto de investigadores, programa de capacitación de estudiantes en investigación, formalización de grupos de investigación y otros.

Algunas decisiones que se alcanzaron a adoptar deberían ser objeto de revisión y eventual rectificación. El Acuerdo 13 del 21 de agosto de 2002, expedido por el Consejo Directivo Nacional, por el cual se expide el Régimen Académico de la ESAP, organizó en los artículos 7° y 8° el Consejo de Investigaciones en forma diametralmente opuesta a la recomendada.¹⁴ En lugar de ser un organismo técnico, de expertos, idóneo para orientar y evaluar la investigación en la Escuela, se conformó con un criterio burocrático y de milimétrica representación de todas las dependencias, como si fuera una especie de parlamento representativo de todos los estamentos de la comunidad.

Es necesario identificar y precisar reformas adicionales. Por ejemplo, las necesarias para conferir al Instituto de Investigaciones algún grado de autonomía, como recomienda Colciencias, para que dependa directamente del Director Nacional, para terminar de dotar su sede y fortalecer la planta de investigadores.

En fin, pasar del diagnóstico y diseño a la acción implica adoptar los documentos de política y traducir las políticas en reglamentos. Implica generar en las diversas unidades académicas de la ESAP

¹⁴ Ver proyecto de *Reglamento de Investigación de la ESAP* elaborado por el consultor.

una dinámica de investigación autosostenida y autofinanciada de calidad, acompañada de instrumentos adecuados de evaluación, seguimiento, divulgación y reconocimiento académico. Implica también, de manera especial, fortalecer el Instituto de Investigaciones, asegurarle una organización específica que le permita funcionar con agilidad y pertinencia, asignarle un cuerpo profesional de excelencia y la infraestructura requerida para planificar y ejecutar investigación de alto nivel científico y tecnológico.